

Expediente N° 34-2014

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIONES NO. 65 DE 14 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 66 DE 14 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 72 DE 15 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 24 DE 26 DE ENERO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 117 DE 9 DE MAYO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 67 DE 14 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 461-A DE 16 DE DICIEMBRE DE 2010; RESOLUCIÓN NO. 12 DE 12 DE ENERO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 13 DE 12 DE ENERO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 68 DE 14 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 71 DE 15 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 70 DE 14 DE MARZO DE 2011; RESOLUCIÓN NO. 64 DE 14 DE MARZO DE 2011; Y RESOLUCIÓN NO. 63 DE 14 DE MARZO DE 201.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Firma Forense QG Legal Services, actuando en nombre y representación de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, promovió catorce (14) Demandas Contencioso Administrativas de Reparación Directa, a fin que se condene a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Estado Panameño), por los daños y perjuicios ocasionados en razón de la emisión de las siguientes Resoluciones:

- Resolución No. 65 de 14 de marzo de 2011, en la que se le adjudicó a título gratuito a Bancro Holding Corporation, S.A, la posesión sobre la finca 339103;
- Resolución No. 66 de 14 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a favor de Brisas del Mar Pacífico, S.A., la posesión con ánimo de dueño de la finca 338809;

- Resolución No. 72 de 15 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Corban Investment Corporation, la posesión con ánimo de dueño de la finca 339087;
- Resolución No. 24 de 26 de enero de 2011, que adjudicó a título gratuito a Properties Group, S.A, la posesión con ánimo de dueño de la finca 330313;
- Resolución No. 117 de 9 de mayo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Complete Properties Inc., la posesión con ánimo de dueño de la finca 346951;
- Resolución No. 67 de 14 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Cerpell Compañía de Inversiones, S.A., la posesión con ánimo de dueño de la finca 345744;
- Resolución No. 461-A de 16 de diciembre de 2010, que adjudicó a título gratuito a Silo Enterprises, la posesión con ánimo de dueño de la finca 328122;
- Resolución No. 12 de 12 de enero de 2011, que adjudicó a título gratuito a José Fernández, la posesión con ánimo de dueño de la finca 328127;
- Resolución No. 13 de 12 de enero de 2011, que adjudicó a título gratuito a José Gutiérrez, la posesión con ánimo de dueño de la finca 328126;
- Resolución No. 68 de 14 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Vista del Norte, S.A., la posesión con ánimo de dueño de la finca 339452;
- Resolución No. 71 de 15 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Renemont View, Inc., la posesión con ánimo de dueño de la finca 339095;
- Resolución No. 70 de 14 de marzo de 2011, a través de la

cual se adjudicó a título gratuito a la Sociedad Vista Coclé, S.A., la posesión con ánimo de dueño de la finca 338814;

- Resolución No. 64 de 14 de marzo de 2011, mediante la cual se adjudicó a título gratuito a Q&P Investment, S.A, la posesión con ánimo de dueño de la finca 344758; y

- Resolución No. 63 de 14 de marzo de 2011, que adjudicó a título gratuito a Granulados, S.A., la posesión con ánimo de dueño de la finca 338811.

Como bien se aprecia, a través de las referidas Resoluciones, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras, resolvió adjudicar a título gratuito a favor de distintas sociedades y personas naturales, unos globos de terreno que, según expone la parte actora, se traslapan con áreas de la superficie de la finca No. 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**

A petición de la parte Accionante, y tomando en cuenta la conexitividad de pretensiones, el Tribunal emitió la Resolución de 21 de noviembre de 2016 (Cfr. fojas 313-320 del Tomo I- Exp. 34-14), a través de la cual ordenó la acumulación al Expediente 34-2014 de las siguientes Demandas:

- **Expediente N° 34-2014**
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 65 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 269-14**
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 66 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 270-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 72 DE 15 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 271-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 24 DE 26 DE ENERO DE 2011.

- **Expediente N° 272-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 117 DE 9 DE MAYO DE 2011.

- **Expediente N° 273-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 67 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 274-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 461-A DE 16 DE DICIEMBRE DE 2010.

- **Expediente N° 275-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 12 DE 12 DE ENERO DE 2011.

- **Expediente N° 276-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 13 DE 12 DE ENERO DE 2011.

- **Expediente N° 277-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 68 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 278-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 71 DE 15 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 279-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 70 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 280-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 64 DE 14 DE MARZO DE 2011.

- **Expediente N° 281-14**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA INTERPUESTA POR QG LEGAL SERVICES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, PARA QUE SE CONDENE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ESTADO PANAMEÑO), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NO. 63 DE 14 DE MARZO DE 2011.

En razón de la Acumulación ordenada por este Tribunal mediante la Resolución de 21 de noviembre de 2016, procederemos a realizar de forma

conjunta el análisis jurídico correspondiente a las catorce (14) Demandas promovidas por la apoderada judicial de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.** (Cfr. fojas 4-17, 327-340, 710-727, 1025-1038, 1311-1324, 1617-1630, 1931-1944, 2294-2307, 2565-2576, 2835-2848, 3141-3154, 3449-3462, 3756-3769, 4038-4051 del Expediente).

I. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTAN LAS DEMANDAS ACUMULADAS.

Como hechos principales planteados en las Demandas, la apoderada judicial de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, expone en cada uno de los expedientes acumulados, que su representada es la legítima propietaria de los terrenos que conforman la finca No. 7022 inscrita al Tomo 883, folio 462, actualizada con código de ubicación 2101, documento digitalizado 126071, de la Sección de Propiedad de la provincia de Coclé, del Registro Público, con una superficie de 628 hectáreas más 9362 m²-175, comprendidos dentro de los siguientes linderos: Norte el Río Antón; Sur el océano Pacífico y la colonia “La Constancia” y potreros de Santa Fe; Este Río Chico y Oeste Río Antón y camino de Puerto Morales.

Continúa señalando que la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, nació a la vida jurídica en 1963, y desde hace muchos años, la finca No. 7022 de Coclé forma parte de su patrimonio, áreas que han destinado para la explotación agropecuaria; no obstante, en 2011, se levantaron y aprobaron de forma ilegal, distintos planos que trajeron como consecuencia el nacimiento de las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313; cuyas medidas y linderos, según expone, se traslapan en un noventa y cinco por ciento (95%) con superficies de la finca No. 7022, propiedad de la sociedad demandante, afectando inclusive, su derecho de acceso a las riberas de playa del Océano Pacífico.

Bajo este orden de ideas, sostiene la Accionante que si bien inicialmente las precitadas fincas fueron adjudicadas a distintas sociedades y personas naturales; lo cierto es que posteriormente se realizó un traslado de dominio a favor del Estado y/o Nación; por consiguiente, a este último le son inherentes las situaciones de afectaciones e incidencias negativas derivadas del título original de esas fincas.

Finaliza señalando que el modo negligente en el que los servidores públicos de la entonces Dirección de Catastro Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas (actual Autoridad de Administración de Tierras) tramitaron las distintas peticiones de adjudicación elevadas por particulares y sociedades y concedidas mediante las Resoluciones citadas en párrafos precedentes, han afectado significativamente el perímetro y superficie de la finca No. 7022 de Coclé, perteneciente a la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, aunado a los daños y perjuicios ocasionados para la posterior inscripción de los títulos derivados de esas solicitudes en el Registro Público, así como también los gastos, honorarios legales y periciales incurridos para defender su derecho sobre la extensión de terreno que forma parte de su propiedad, el cual asciende a la suma de ciento cincuenta mil balboas (B/. 150,000.00) por cada finca presuntamente traslapada.

II. LA PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA.

En razón de lo anterior, la apoderada judicial de la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, solicita en cada una de las catorce (14) Demandas que se declare lo siguiente:

- Que la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no actuó con la debida prudencia y apego al procedimiento aplicable, ya fuere por impericia y/o negligencia, por incurrir en violaciones a las leyes y reglamentos aplicables, al momento

en que se profirieron las Resoluciones No. 65 de 14 de marzo de 2011; No. 66 de 14 de marzo de 2011; No. 72 de 15 de marzo de 2011; No. 24 de 26 de enero de 2011; No. 117 de 9 de mayo de 2011; No. 67 de 14 de marzo de 2011; No. 461-A de 16 de diciembre de 2010; No. 12 de 12 de enero de 2011; No. 13 de 12 de enero de 2011; No. 68 de 14 de marzo de 2011; No. 71 de 15 de marzo de 2011; No. 70 de 14 de marzo de 2011; No. 64 de 14 de marzo de 2011; y No. 63 de 14 de marzo de 2011, a través de las cuales se adjudican unos globos de terreno de la Nación y se crearon las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313;

- Que los títulos de dominio de las precitadas fincas se traslapan con áreas que legítimamente corresponden a la superficie de la Finca No. 7022, perteneciente a la sociedad actora, **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, cuyos orígenes registrales son anteriores al nacimiento de dichos lotes de terreno;

- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene la rectificación de las inscripciones registrales en el Registro Público que dieron orígenes a las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, de manera que consecuentemente se restituya en su totalidad la superficie afectada de la finca No. 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**; y

- Que una vez rectificadas las inscripciones registrales y subsanado el derecho subjetivo de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, afectado por las gestiones de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) se condene al Estado al pago de ciento cincuenta mil balboas (B/. 150, 000.00), monto reclamado en cada una de las catorce

(14) demandas, en concepto de gastos incurridos para poder recuperar lo que estima en derecho le corresponde.

III. LAS DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

A criterio de la apoderada judicial de la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA**, los actos de la Administración Pública generadores de los supuestos daños y perjuicios ocasionados, vulneran las siguientes disposiciones legales:

- El artículo 1767 del Código Civil, que establece lo siguiente:

“**Artículo 1767.** Inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito.”

Señala la Accionante, que la referida norma fue violada de forma directa por omisión, ya que los servidores públicos involucrados en la emisión de las resoluciones de adjudicación, afectaron negligentemente la superficie de la finca No. 7022 de Coclé, al perder de vista que las superficies de globo otorgadas, traslapan áreas que forman parte del terreno propiedad de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**

- El artículo 337 del Código Civil, cuyo contenido expresa:

“**Artículo 337.** La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.”

Arguye la Demandante que la disposición legal citada fue vulnerada por los servidores públicos al emitir las Resoluciones de adjudicación mediando negligencia o culpa, al disminuir el área del perímetro de una heredad, legítimamente adquirida por la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, impidiendo de esta forma el ejercicio de los derechos consustanciales al derecho de dominio, reconocido en la norma invocada.

- El artículo 338 del Código Civil, que puntualiza:

“**Artículo 338.** Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.”

Respecto al precepto normativo en comento, alega la sociedad accionante que el texto legal transcrito ha sido violado de manera directa por omisión, ya que las actuaciones desplegadas por los servidores públicos responsables de las adjudicaciones realizadas, han conllevado a que se le prive del derecho de propiedad sobre la finca No. 7022 de Coclé, sin el cumplimiento de las formalidades legales o los supuestos de utilidad pública contemplados para la apropiación de tierras privadas por parte del Estado.

Seguidamente, expone que en el caso bajo estudio no existen motivos de utilidad pública, por el contrario, lo que operó fue una negligencia por parte de los servidores públicos que, bajo el procedimiento contemplado en la Ley No. 80 de 31 de diciembre de 2009, adjudicaron unos globos de terrenos traslapados con la finca No. 7022 de Coclé, propiedad de la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, como si fueran terrenos de la Nación, sin haber tomado las precauciones y pericias correspondientes.

- El artículo 974 del Código Civil, que dispone lo que a continuación citamos:

“**Artículo 974.** Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasi-contratos, y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.”

Argumenta la activadora judicial, que el artículo normativo aludido ha sido infringido bajo una modalidad directa por comisión, toda vez que por la negligencia o culpa incurrida por la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), surge la obligación para el Estado, de reparar el derecho subjetivo lesionado; es decir, la rectificación y corrección de las inscripciones registrales en el Registro Público derivadas de la emisión de las Resoluciones de Adjudicación y la consecuente restitución de esos globos de terreno a la finca No. 7022 de

la provincia de Coclé, propiedad de la sociedad **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, junto con el resarcimiento de los perjuicios causados.

- El artículo 3 de la Ley No. 80 de 31 de diciembre de 2009, *“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”*, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, tal cual se encontraba vigente al momento en que se dictaron las Resoluciones de Adjudicación, norma que establece lo siguiente:

Artículo 88. Los dos primeros párrafos del artículo 3 de la Ley 80 de 2009, quedan así:

Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.

La posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el periodo que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.

Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión, pero no serán definitivos.

Para efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en caso que esté en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener una participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso de dudas o pleitos sobre la posesión, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y si estos no permiten lograr una solución se remitirán los casos a los tribunales de justicia.”

De conformidad con la sociedad Demandante, el precepto transcrito fue conculcado de modo directo por omisión, al emitirse de forma negligente por la Autoridad demandada las Resoluciones controvertidas, ya que sobre los globos de terrenos adjudicados no se pudo demostrar legalmente la posesión con ánimo de dueño, pacífica e ininterrumpida,

conforme lo dictamina la norma, en virtud que las mismas han estado en posesión legal de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, desde 1967.

Es por esto, que, según explica, la Autoridad que dicta los actos administrativos atacados incurre en negligencia al no verificar que los globos de terrenos sobre los que recayeron las solicitudes de adjudicaciones, forman parte de la finca No. 7022 de la provincia de Coclé, propiedad privada de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**; es decir, que no se trata de titulaciones que recaen en tierras de propiedad de la Nación.

- Artículo 752 del Código Administrativo, que en su contenido estipula:

“Artículo 752. Las autoridades de la República han sido constituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en su vida, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

También han sido instruidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.”

Por último, sostiene la parte actora que el artículo citado fue vulnerado de manera directa por omisión, toda vez que el Estado a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), con la emisión de las Resoluciones de Adjudicación, omitió velar por los bienes y derechos de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**; por consiguiente, debe reponer el daño causado y los derechos y propiedad privada de la Accionante que se han visto mermados con los actos administrativos atacados.

IV. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

Por su parte, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a través de las Notas ANATI-DAG-439-12-6-2014; ANATI-DAG-437-2014; ANATI-DAG-436-2014; ANATI-DAG-448-2014; ANATI-DAG-444-12-6-2014; ANATI-DAG-440-12-6-2014; ANATI-DAG-441-12-6-2014; ANATI-DAG-447-12-6-2014; ANATI-DAG-446-12-6-2014; ANATI-DAG-443-12-6-2014; ANATI-DAG-445-12-6-2014; ANATI-DAG-442-12-6-2014;

ANATI-DAG-435-12-6-2014; y ANATI-DAG-438-12-6-2014, fechados 12 y 13 de junio de 2014; remitió los informes de conducta pertinentes.

Medularmente, señala la entidad demandada que las personas naturales y jurídicas que presentaron las solicitudes de adjudicación a título gratuito ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas se rigieron bajo los requisitos y procedimiento establecidos en la Ley No. 80 de 31 de diciembre de 2009; en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta dicha excerpta.

Que en virtud de ello, de las evaluaciones técnicas realizadas y de las publicaciones de los edictos correspondientes y su fijación en la Corregiduría de El Chiru, distrito de Antón, provincia de Coclé y en la Oficina Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales de la provincia de Coclé, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió las Resoluciones de Adjudicación No. 65 de 14 de marzo de 2011; No. 66 de 14 de marzo de 2011; No. 72 de 15 de marzo de 2011; No. 24 de 26 de enero de 2011; No. 117 de 19 de mayo de 2011; No. 67 de 14 de marzo de 2011; No. 461-A de 16 de diciembre de 2010; No. 12 de 12 de enero de 2011; No. 13 de 12 de enero de 2011; No. 68 de 14 de marzo de 2011; No. 71 de 15 de marzo de 2011; No. 70 de 14 de marzo de 2011; No. 64 de 14 de marzo de 2011; y No. 63 de 14 de marzo de 2011, mediante las cuales realizó las adjudicaciones de unos globos de terreno.

Al respecto, explica que cada una de las aludidas Resoluciones fueron revocadas por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); y, posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo 425 de 12 de julio de 2012, el Órgano Ejecutivo ordenó la expropiación a favor de la Nación de las catorce (14) fincas, ubicadas en la provincia de Coclé, distrito de Antón, Corregimiento El Chirú, comunidad de Juan Hombrón.

Señala que las solicitudes de adjudicación dadas bajo el régimen legal de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010, implican la obligación por parte de la Entidad receptora de comprobar si se accede o no a la petición elevada, previa revisión de los Informes Técnicos realizados así como también de los datos oficiales que reposen en el Registro Público; sin embargo, de los casos bajo estudio no se advierte de la existencia de propiedad privada alguna en relación con los terrenos solicitados y posteriormente adjudicados.

De igual manera, sostiene que las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, que surgieron de las Resoluciones de Adjudicación enlistadas en párrafos precedentes, fueron inscritas, progresivamente, el 12 de enero, 19 de enero, 3 de febrero; 13 de abril, 14 de abril; 18 de abril; 27 de mayo; 6 de junio; y 15 de junio de 2011, por lo que es a partir de estas fechas cuando se tiene por perfeccionado el reconocimiento de dichos globos de terreno (Cfr. fs. 25-31 y 353-358 del Tomo I ; fs. 750-755 y 1059-1064 del Tomo II; fs. 1341-1345 y 1651-1657 del Tomo III; fs. 1965-1971 y 2323-2326 del Tomo IV; fs. 2595-2598 y 2865-2871 del Tomo V; fs. 3171-3177 y 3479-3484 del Tomo VI; y fs. 3790-3795 y 4068-4072 del Tomo VII del Expediente 34-14).

V. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, en defensa de los intereses de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, presentó Contestación de las catorce (14) Demandas, por medio de las Vistas 1092 de 12 de octubre de 2016; 1109 de 14 de octubre de 2016; 1110 de 14 de octubre de 2016; 1111 de 14 de octubre de 2016; 1112 de 14 de octubre de 2016; 1113 de 14 de octubre de 2016; 1142 de 21 de octubre de 2016; 1143 de 21 de octubre

de 2016; 1144 de 21 de octubre de 2016; 1145 de 21 de octubre de 2016; 1146 de 21 de octubre de 2016; 1153 de 24 de octubre de 2016; 1154 de 24 de octubre de 2016; y 1173 de 26 de noviembre de 2016.

El Representante del Ministerio Público expone brevemente los antecedentes del caso y seguidamente se opone a los argumentos vertidos por la parte actora, sustentando su posición en que la pretensión primaria de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, subyace en que mediante los Procesos de Reparación Directa se ordene la rectificación y corrección de las inscripciones registrales en el Registro Público que dieron origen a las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313; no obstante, ello escapa de la competencia de la Sala Tercera.

Bajo esta línea de pensamiento, alega el Procurador de la Administración que como quiera que la real causa de pedir gira en torno a que se ordene la rectificación de inscripciones registrales, ello equivaldría a la modificación de medidas y linderos entre las catorce (14) fincas descritas y las de la finca 7022, de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, facultad que le compete de manera privativa a los Tribunales Ordinarios, por lo que dicha solicitud es improcedente.

Aunado a lo anterior, expone que no consta en el proceso sentencia alguna que acredite los supuestos traslapes a los que hace alusión la recurrente, en consecuencia, resultaría ilógico acceder a una indemnización por supuestos daños y perjuicios cuando la jurisdicción competente para dictaminar tal situación no lo ha efectuado en los términos planteados por la Accionante.

En otro orden de ideas, arguye el representante de la entidad demandada que la prohibición contenida en el artículo 1767 del Código Civil no es aplicable a los casos bajo estudio, ya que las inscripciones registrales

realizadas con un presunto traslape mal pudieran endilgársele a los funcionarios de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas ni de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, toda vez que no corresponde a ninguno de estos entes tal función.

Continúa explicando que la expedición de las Resoluciones de Adjudicación se dieron previo cumplimiento del procedimiento surtido ante la entidad demandada, bajo la normativa vigente, en los que se garantizaron la participación ciudadana, sin que se presentara objeción alguna por parte de los presuntos afectados o interesados respecto a los trámites de adjudicación que se estaban realizando.

De igual forma, indica el Procurador de la Administración que en el negocio jurídico bajo examen no han concurrido los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad extracontractual del Estado, a saber: la falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; el daño o perjuicio; y la relación de causalidad directa entre la falla y el daño, toda vez que la causa de pedir en las Demandas se remonta a que con la emisión de las Resoluciones de Adjudicación detalladas en párrafos precedentes, se limitó el uso y disfrute de la finca 7022 de la provincia de Coclé, propiedad de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**

En ese sentido, advierte el Agente del Ministerio Público que las adjudicaciones realizadas por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas se efectuaron de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, aplicable al tratarse de solicitudes de adjudicaciones posteriores a la vigencia de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, de lo que no se desprende una deficiente prestación del servicio público atribuible al Estado, así como tampoco consta en autos que se haya

producido un traslape; en consecuencia, no se ha acreditado la existencia del daño ni del nexo de causalidad.

Finalmente, trae a colación lo señalado por la Entidad demandada en los Informes de Conducta, en los que se indicó claramente que las Resoluciones de Adjudicación fueron revocadas; por consiguiente, ha operado el fenómeno jurídico conocido como Sustracción de Materia (Cfr. fojas 282-299; 687-709; 1004-1021; 1283-1306; 1594-1613; 1909-1926; 2274-2290; 2543-2560; 2814-2831; 3119-3136; 3427-3445; 3733-3750; 4016-4034; 4322-4341 del Expediente).

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N° 191 de 15 de febrero de 2019, reitera la posición vertida en los escritos de Contestación, sosteniendo, medularmente, que los dictámenes vertidos dentro de las pericias practicadas se han dado en un Proceso que no puede reconocer la existencia o no de traslape, pues ello no es competencia de la Sala Tercera, así como tampoco modificar inscripciones registrales. Añade, que es ineficaz el análisis contable realizado para determinar el monto de los gastos del proceso incurridos por **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, pues ello no es exigible de conformidad con lo estipulado en el artículo 1077 (numeral 1) del Código Judicial (Cfr. fojas 4812-4831 del expediente judicial).

Por su parte, la apoderada judicial de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, plantea en su Alegatos de Conclusión que, por medio de las pruebas documentales, de informe y periciales practicadas, se pudo determinar que de las catorce (14) fincas objeto de la controversia bajo examen, cinco (5) (siendo éstas las Fincas No. 33313, 328122, 328127, 328126 y 344758) afectan área en tierra firme sobre el polígono que le corresponde a la finca 7022, propiedad de la Accionante; y que las nueve (9) restantes se encuentran en áreas inadjudicables, por lo que considera que se han

sustentado en debida forma las pretensiones y hechos de sus demandas (Cfr. fojas 4832-4848 del expediente judicial).

VII. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que la Ley establece y, luego de conocer los argumentos de la Demandante así como también los de la Parte Demandada, procede la Sala a realizar un examen de rigor.

➤ **Competencia del Tribunal.**

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial establece, entre las competencias asignadas a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra la de conocer de los Procesos de Reparación Directa contra el Estado y las entidades públicas, por los daños y perjuicios que se originen por el mal funcionamiento de los servicios públicos (numeral 10), siendo este el supuesto de responsabilidad extracontractual invocado por la parte actora en el negocio jurídico bajo estudio.

➤ **Sujeto Procesal Activo.**

En el proceso en curso, la Firma Forense QG Legal Services, comparece al Tribunal actuando en nombre y representación de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, cuyas generales se encuentran descritas en el poder conferido.

➤ **Sujeto Procesal Pasivo.**

Lo constituye la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, representada por el Procurador de la Administración, quien en ejercicio del rol consagrado en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en representación de los intereses de la institución pública.

➤ **FALLA DEL SERVICIO PÚBLICO.**

Frente a la obligación que reclama la parte actora, le compete a esta Sala establecer la responsabilidad extracontractual o subjetiva del Estado

producto de la prestación deficiente o irregular de un servicio público que haya ocasionado un hecho dañoso en su perjuicio.

A fin de adentrarnos al examen de naturaleza indemnizatoria que nos compete, es preciso señalar que conceptualmente se ha definido la falla del servicio público como aquella que se materializa en el funcionamiento irregular o incorrecto por parte de la Administración, o bien aquella que opera ante la existencia de una conducta culposa o negligente, debidamente acreditada, en la que se haya demostrado que la Administración actuó de manera contraria a la regularidad administrativa, o que lo hizo de manera ilegal, contrariando postulados de buen servicio público o adecuada función administrativa.

En ese orden de ideas, la doctrina ha distinguido este supuesto de responsabilidad extracontractual bajo los siguientes términos:

“La mala Administración se materializa en el funcionamiento anormal de los servicios públicos, que es la regla general para que se genere la responsabilidad patrimonial en los ordenamientos jurídicos occidentales. El mal funcionamiento puede provenir tanto de acciones como de omisiones, en situaciones en las que no se cumple con los umbrales exigibles de calidad.

En estas ocasiones, **para que se configure la responsabilidad, es necesario que el Estado actúe con culpa, es decir, que exista una conducta inapropiada, ilícita o anormal.**

...

En otras palabras, hay un funcionamiento anormal de los servicios públicos **cuando no funcionan, no lo hacen correctamente o la actuación es tardía; es una actuación inadecuada, incorrecta o de mala administración en relación con los parámetros exigidos.** Estos son los supuestos típicos de responsabilidad por funcionamiento anormal o mala Administración, en los que se requiere la presencia de la culpa del Estado o responsabilidad subjetiva.

-Mal funcionamiento: reúne los casos en los que el Estado actuó cumplidamente, **pero cometió algún error durante la prestación de la actividad administrativa y causó daño a los particulares.**¹

En igual sentido, los artículos 1644 y 1644-A del Código Civil patrio, establecen taxativamente lo siguiente:

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

¹ ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. El Régimen de Responsabilidad Subjetiva, Segunda Edición. Legis Editores S.A. Colombia, 2018. Págs. 96-97.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

“**Artículo 1644-A.** Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales.

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad contractual y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil.

Sin perjuicio de la acción directa que corresponda al afectado la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.”

De conformidad con los artículos 1644 y 1644-A del Código Civil, y tal como ha sido desarrollado doctrinal y jurisprudencialmente, para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado, por mala prestación de los servicios públicos, deben acreditarse los siguientes presupuestos básicos:

- El hecho constitutivo de la falla del servicio público ya sea por irregularidad, ineficiencia, o ausencia del mismo;
- El daño ocasionado o perjuicio; y
- El Nexo de Causalidad entre la falla del servicio y el daño.

Cabe entonces en el caso que nos ocupa, determinar si realmente estos elementos convergen en la situación bajo examen. Y, de ser así, si la

responsabilidad por falla alegada por la Actora ha de considerarse como actuación irregular de la administración, en la que haya mediado culpa o negligencia.

➤ **HECHOS GENERADORES DE LA FALLA DEL SERVICIO.**

Entiéndase por hecho generador del daño aquel hecho humano derivado de la acción u omisión de la Autoridad pública; es decir, aquel factor causante de la prestación irregular o anómala del servicio público.

Bajo esta premisa, alega la parte actora que se ha infringido el artículo 338 del Código Civil y el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, ya que las actuaciones desplegadas por los servidores públicos responsables de las adjudicaciones realizadas, han conllevado a que se le prive de su derecho de propiedad sobre la finca No. 7022 de Coclé; Procedimientos Administrativos que se dieron sobre parcelas de terreno que no eran de la Nación y que se realizaron contrariando la tramitación prevista en la Ley.

En este orden de ideas, a juicio de la parte demandante, los hechos generadores de los daños y perjuicios sobre los que fundamenta sus Demandas, se originaron con la emisión de las Resoluciones No. 65 de 14 de marzo de 2011; No. 66 de 14 de marzo de 2011; No. 72 de 15 de marzo de 2011; No. 24 de 26 de enero de 2011; No. 117 de 19 de mayo de 2011; No. 67 de 14 de marzo de 2011; No. 461-A de 16 de diciembre de 2010; No. 12 de 12 de enero de 2011; No. 13 de 12 de enero de 2011; No. 68 de 14 de marzo de 2011; No. 71 de 15 de marzo de 2011; No. 70 de 15 de marzo de 2011; No. 64 de 14 de marzo de 2011; y No. 63 de 14 de marzo de 2011, proferidas por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Mediante las referidas Resoluciones, dicha Institución, con fundamento en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y su reglamentación,

Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, adjudicó a título gratuito unos globos de terreno de la Nación, ubicados en Las Uvas, Juan Hombrón, corregimiento del Chirú; actuaciones que originaron el reconocimiento a particulares y personas jurídicas de derecho posesorios de catorce (14) fincas, mismas que, conforme arguye la Accionante, **se traslapan con la Finca 7022, de su propiedad**, lo que le ha generado una afectación en el ejercicio de la actividad agropecuaria a la que se dedica.

Ahora bien, no podemos pasar por alto que, de conformidad con las piezas probatorias que reposan en los antecedentes allegados al Proceso, todas las adjudicaciones realizadas **fueron posteriormente revocadas de oficio por la Autoridad Nacional de Administración de Tierra a través de las siguientes Resoluciones:**

- Resolución No. 117 de 19 de mayo de 2011, revocada mediante Resolución 385 de 29 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 66 de 14 de marzo de 2011, revocada a través de la Resolución 366 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 67 de 14 de marzo de 2011, revocada mediante Resolución 355 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 68 de 14 de marzo de 2011, revocada por la Resolución 354 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 12 de 12 de enero de 2011, revocada a través de la Resolución 358 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 13 de 12 de enero de 2011, revocada por medio de la Resolución 357 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 24 de 26 de enero de 2011, revocada a través de la Resolución 359 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 461-A de 16 de diciembre de 2010, revocada mediante la Resolución 365 de 9 de noviembre de 2011;

- Resolución No. 71 de 15 de marzo de 2011, revocada por medio de la Resolución 362 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 70 de 14 de marzo de 2011, revocada por la Resolución 353 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 65 de 14 de marzo de 2011, cuya revocatoria fue mediante la Resolución 364 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 64 de 14 de marzo de 2011, revocada por la Resolución 361 de 9 de noviembre de 2011;
- Resolución No. 63 de 14 de marzo de 2011, revocada mediante Resolución 356 de 9 de noviembre de 2011; y
- Resolución No. 72 de 15 de marzo de 2011, revocada por la Resolución 360 de 9 de noviembre de 2011.

Frente a este escenario jurídico, advierte esta Magistratura que la Accionante pretende atribuirle una responsabilidad al Estado por la supuesta falla del servicio público derivada de la emisión de los Actos de Adjudicación emitidos como consecuencia de procedimientos administrativos que se rigieron por la normativa aplicable y en los que **la actora no se constituyó como peticionaria o presunta propietaria, toda vez que en los mismos únicamente figuraron los particulares y personas jurídicas solicitantes de los derechos posesorios** de las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313.

Es decir, en ninguna de las precitadas resoluciones la actora, **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, aparece como opositora, solicitante o **bajo alguna otra condición que la legitime** para considerar que tales decisiones administrativas le produjeron una afectación directa o crearon una situación jurídica que menoscabara su derecho de propiedad.

Bajo este marco de ideas, si bien las Resoluciones de Adjudicación

efectuadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, fueron posteriormente revocadas, esta Corporación de Justicia considera importante resaltar que **tales revocatorias, si bien modificaron la situación jurídica reconocida en los actos originarios;** es decir, invalidaron las Adjudicaciones realizadas a personas naturales y jurídicas, **lo cierto es que tales anulaciones no le reconocen directamente el derecho de propiedad y posesión total ni parcial a HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A., de los referidos globos de terreno.**

Y es que como consecuencia de las revocatorias de oficio decretadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, los globos de terrenos otorgados a título gratuito **fueron restituidos como propiedad de la Nación;** es decir, **a su estado originario,** tal como consta en las **Certificaciones de Registro Público que obran como pruebas en el Expediente,** en las que se vislumbra claramente que, de conformidad con el **historial registral** y especificaciones de linderos de las Fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, la sociedad demandante, **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A., no figuró como titular registral no vigente así como tampoco en calidad de titular actual** (Cfr. fojas 4781-4809 del expediente judicial).

En este caso en particular, de haber estimado la Accionante cualquier interés sobre el resultado de dichos Procedimientos de Adjudicación o bien considerar que los referidos globos de terreno que fueron posteriormente restituidos como propiedad de la Nación, afectaban su derecho de propiedad de la Finca 7022, la misma le correspondía rebatir tales decisiones administrativas a través de los mecanismos procedimentales ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de conformidad con la normativa que rige la materia; es decir, la Fase de

oposición contemplada en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y su reglamentación, que sirvieron de marco regulatorio para las actuaciones desplegadas por la entidad demandada, y así poder restaurar la posible afectación a sus intereses particulares.

Ahora bien, en el evento que la Actora, **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, no se hubiera constituido como parte dentro de los Procedimientos de Adjudicación de los globos de terreno que presuntamente afectaban su derecho de propiedad; **o su intervención hubiese sido desestimada ante la esfera administrativa, ello tampoco impedía que ésta en defensa de su legítimo derecho impugnara tales Resoluciones ante esta jurisdicción a través de las Demandas Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción o de Nulidad, según correspondiera, y así poder obtener el resarcimiento de la posible vulneración de sus derechos, tal como en su momento fue ejercitado por aquellos particulares y sociedades que consideraron que las actuaciones administrativas desplegadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras menoscaban su derecho de propiedad.**

Como marco de referencia, nos permitimos citar el siguiente pronunciamiento de la Sala Tercera, que guarda estrecha relación con el análisis planteado en párrafos precedentes y el ejercicio de los mecanismos recursivos que debía la parte entablar contra las Resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Veamos:

“Conocidos los argumentos del opositor a la intervención de Trapp Real State Corp., como terceros interesados, procede esta Sala a pronunciarse sobre los mismos.

En ese sentido tenemos que el Licenciado Carlos Carrillo Gomila, actuando en representación de Trapp Real State, Corp., presentó escrito de intervención de tercero interesado, dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesto por el Licenciado Manuel Bernal, en representación de Ricardo Alberto Solís, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), al no responder la solicitud de **revocatoria de la Resolución 72 de 15 de marzo de 2011, emitida por la Directora de**

Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.

En primer lugar, ha de partirse del hecho que la intervención de terceros en nuestro ordenamiento contencioso administrativo, está contemplado en el artículo 43b de la Ley 135 de 1943, el cual es del tenor siguiente:

...

Como puede evidenciarse en las demandas contenciosas administrativas de plena jurisdicción, sólo puede intervenir como tercero quien tenga interés directo en el resultado del proceso. Por lo que pasamos enseguida a determinar si Trapp Real State Corp., cumple con el requisito exigido en la norma citada para que pueda intervenir en el presente proceso.

Así tenemos que en el proceso principal se ha demandado de ilegal la negativa tácita por silencio administrativo de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), al no dar respuesta a la solicitud de 11 de noviembre de 2011, **para que se revocara la Resolución N°72 de 15 de marzo de 2011, emitida por la Directora de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.** Además se peticiona en la demanda que esta Superioridad declare que **ANATI está obligada a adjudicar el lote de terreno objeto de la Resolución N°72 de 15 de marzo de 2011, a favor de Ricardo Alberto Solís Ponce, o indemnizar a éste con el pago de B/.5,000.000.00 por daños y perjuicios que se hayan causado.**

Al respecto, **resulta importante señalar que con la Resolución N°72 de 15 de marzo de 2011, emitida por La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, se adjudicó la parcela de terreno de 4HAS+4,560.85 m2, ubicada en Las Uvas, Juan Hombrón, Corregimiento El Chirú, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, a la sociedad Corban Investment Corporation., que se constituyó en la Finca 339087-2103. Finca esta que posteriormente fue traspasada a la sociedad Trapp Real State Corp., tal como se desprende en el Certificado del Registro Público visible a folio 76 del proceso principal.**

Puede constatarse con claridad meridiana que la intervención en el proceso de Trapp Real State Corp., como tercero interesado, tiene su razón de ser en el hecho que, para los efectos en el tiempo de la interposición de la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción y el propósito para la cual se interpuso, **dicha sociedad aparece como propietaria del globo de terreno que reclama el demandante en la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción que nos ocupa, de manera que se justifica y se comprueba que tiene un interés directo en el resultado del proceso de marras, cumpliendo así con la exigencia del artículo 43b de la Ley 135 de 1943, ut supra citado.**

Es cierto lo mencionado por la parte actora, que la Resolución N°72 de 15 de marzo de 2011, fue revocada por la ANATI mediante Resolución N°360 de 9 de noviembre de 2011, y que posteriormente mediante Decreto Ejecutivo N°425 de 12 de julio de 2012, se ordenó la expropiación a favor de la Nación de dicho globo de terreno. No obstante, ello no le enerva el derecho a la tercera interesada de intervenir en el proceso que nos ocupa, pues el mismo no ha concluido y en alguna forma procura se le reconozcan sus derechos que alega tener en relación a la controversia planteada por la parte actora en esta sede jurisdiccional.

Así las cosas, se evidencia un legítimo derecho de Trapp Real State Corp., de intervenir como terceros interesados en el proceso contencioso administrativo que se encuentra en trámite en esta Sala de la Corte.

Por las consideraciones anteriores, esta Superioridad procede a

decretar no probada la oposición de intervención de tercero, interpuesta por el Licenciado Manuel Bernal, en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en trámite.

...”²

No obstante, como quiera que no consta en las catorce (14) Demandas promovidas, que la Actora en su momento hubiese impugnado los actos administrativos originarios ante esta instancia jurisdiccional; es decir, haya obtenido un pronunciamiento que legitime su afectación; así como tampoco hubiese rebatido los actos que revocaron las adjudicaciones realizadas, y que, consecuentemente los mismos hayan sido declarados nulos, por vía judicial, éstos últimos se encuentran en firme, ejecutoriados y **gozando de presunción de legalidad**; por consiguiente, mal puede la parte demandante alegar falla del servicio público como consecuencia de su conducta omisiva al no entablar o utilizar oportunamente las acciones recursivas pertinentes.

Sobre este punto, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado en los siguientes términos:

“...

En lo expuesto, se deja claro las circunstancias de ese momento y las consecuencias que estas tienen para el Banco Balboa Bank & Trust.

Sobre los puntos señalados, de acuerdo a la normativa legal que regula esta materia, no le corresponde a la Superintendencia de Bancos de Panamá valorar el mérito de los señalamientos o cargos endilgados a personas naturales o jurídicas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, toda vez que no está dentro de las atribuciones de esta Institución.

Los aspectos que fueron valorados para emitir las resoluciones relacionadas con la Toma de Control del Balboa Bank & Trust, Corp, obedecen a un análisis técnico que, indicó que el banco no era viable por la incapacidad del banco de tener acceso, sólo a sus activos líquidos, sino a la imposibilidad de operar como negocio en marcha con las vinculaciones que estas instituciones requieren como el mercado financiero internacional.

Sobre este punto en particular es importante mencionar, el contenido de los artículos 135 y 151 de la Ley Bancaria que señalan lo siguiente:

...

Por ende, **las Resoluciones del Superintendente que ordenan la toma de control administrativo y operativo y la reorganización,**

² Resolución de 21 de marzo de 2014 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

estas resoluciones podían ser impugnadas mediante recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. **En el expediente no hay constancia que hayan sido impugnada**, además que, como lo señala el Superintendente en su Informe que consta a foja 20, se indica que:

...

Es por esta causa que, las resoluciones que tenían que ver con la Toma de Control Administrativo del Banco Balboa Bank & Trust, Corp, podían ser impugnadas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo cual no se ha evidenciado en el presente expediente.

Respecto al concepto de la violación alegado por el demandante es enmarcado de la siguiente manera:

...

Sobre el particular, es pertinente mencionar que, en la presente demanda los demandantes debían acudir primeramente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, presentar una demanda contenciosa administrativa de Plena jurisdicción e impugnar las resoluciones que a su criterio consideraba ilegales, en sentido el fallo de 8 de julio de 2009, señala que:

‘Ante estos hechos, el resto de los Magistrados de la Sala, coincide con lo expresado por el señor Procurador de la Administración, en el sentido que la sociedad GRUPO F. INTERNACIONAL, S.A., debió acudir, en primer lugar, ante la jurisdicción contencioso-administrativa e impugnar la no tramitación de la Addenda N° 1 (fs.40 y 41), y solicitar además la indemnización por los supuestos daños y perjuicios causados por el incumplimiento, que se alega, de los Contratos de Concesión suscritos. Esto es así porque para recibir la indemnización del Estado por el acto administrativo impugnado, se requiere que se declare la ilegalidad de esta actuación y, consecuentemente, su nulidad, de conformidad con el artículo 97...

...

Con lo citado anteriormente se demuestra que la Resolución que ordenó tomar el control administrativo del Balboa Bank & Trust, Corp, **no fue impugnada ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Entonces, es importante dejar claro que, para recibir la indemnización del Estado por el acto administrativo impugnado, se requiere que se declare la ilegalidad de esta actuación y consecuentemente, su nulidad.**³ (La negrita es de este Despacho).

Así las cosas, reconocer la falla del servicio público en los términos propuestos por la activadora jurisdiccional implicaría que esta Corporación de Justicia **reconociera judicialmente y de forma directa la ilegalidad de actos administrativos que ya fueron revocados de oficio y que en su momento no fueron impugnados previamente por la parte actora ante esta sede jurisdiccional.**

De igual forma, la Accionante tampoco impugnó las revocatorias de

³ Sentencia de 23 de agosto de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

las Resoluciones de Adjudicación que restituyeron los globos de terreno a favor de la Nación; por lo que ante la ausencia de **un pronunciamiento judicial que dictamine que tal reversión no se dio conforme a Derecho y de los que se desprende una afectación directa a HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A., los mismos se encuentran revestidos de presunción de legalidad.**

Por lo que, ponderar tales decisiones administrativas como los hechos generadores del daño sin la existencia de una Sentencia declarando la ilegalidad de las mismas, contravendría el Principio de Seguridad Jurídica y Estabilidad de los Actos Administrativos; examen que vale aclarar dista del objeto de discusión de una Acción Contencioso Administrativa de Reparación Directa como la que nos ocupa y **cuya declaratoria, en todo caso, generaría un tipo de responsabilidad extracontractual del Estado que no se enmarcaría en el supuesto de falla del servicio público, invocado en esta causa.**

Así, observa esta Superioridad que la forma en la que la Accionante ha construido los hechos generadores en sus Demandas no se compadecen con las características y esquema de un supuesto de Responsabilidad del Estado derivado de la falla en la prestación del servicio público, basado en la irregularidad en la que pueda verse involucrada actuaciones u omisiones contrarios al buen servicio y disten de los parámetros mínimos de correcta actividad administrativa, sino mas bien en aquella que eventualmente se derivaría de una Sentencia de ilegalidad proferida por la Sala Tercera sobre aquellos actos sometidos a escrutinio o examen de legalidad.

En virtud de lo anterior, este Tribunal considera que la Actora no logró acreditar los cargos de infracción de los artículos 338 del Código Civil y 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, pues la petente sustenta los mismos en la presunta antijuricidad de los Actos Administrativos proferidos

por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, sin haber promovido previamente los recursos gubernativos y judiciales correspondientes.

➤ **EL DAÑO O PERJUICIO.**

Como segundo presupuesto para que se configuren los reclamos indemnizatorios impetrados por la activadora judicial, corresponde determinar la existencia del daño, el cual ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona; sin embargo, el daño susceptible de resarcimiento sólo es aquel que reviste la característica de ser **antijurídico**.

En este sentido, la doctrina ha desarrollado lo siguiente:

“Sin embargo, el daño que se debe indemnizar no es cualquiera, pues debe reunir una serie de características especiales; de lo contrario, se incumpliría la justificación de la existencia misma de la institución de la responsabilidad consistente en reparar los daños injustamente causados a los ciudadanos. Con ello, lo que se pretende es trasladar los efectos de la lesión al patrimonio del Estado.

En caso de que las personas no estén compelidas a soportar el daño, la acción u omisión de la Administración que cause perjuicios será susceptible de ser demandada y la entidad causante tendrá que responder patrimonialmente por su comportamiento.

Dado lo anterior, es pertinente señalar que el concepto de daño es mucho más genérico (se podría definir como un simple menoscabo patrimonial); mientras, **para hablar de lesión o daño antijurídico indemnizable, es necesario que en el daño concurren tres requisitos: la certeza, que sea personal y que sea injusto.**⁴

Bajo este marco conceptual, esta Corporación de Justicia ha definido que *“Se considera como tal (el daño), la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general*

⁴ ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. El Régimen de Responsabilidad Subjetiva, Segunda Edición. Legis Editores S.A. Colombia, 2018. Págs. 132-133.

*alguno.*⁵

Tomando en cuenta estas anotaciones doctrinales y jurisprudenciales, tenemos que **el daño sólo adquirirá el carácter de antijurídico y, en consecuencia, será indemnizable, si cumple una serie de características como lo son el de ser personal, cierto y directo**; es decir, aquel que el particular no está llamado a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica.

En los negocios jurídicos bajo estudio, de una lectura de las Demandas promovidas por la apoderada judicial de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, se observa que la propulsora judicial **identifica lo siguiente:**

- Como **“daño material”** ocasionado por el Estado, **el traslape** que se dio como resultado de la Adjudicación de las Fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, respecto a la Finca 7022, de su propiedad; y
- Los gastos en concepto de honorarios legales y periciales en los que ha incurrido, los cuales cuantifica por una suma de ciento cincuenta mil balboas (B/. 150,000.00), reclamados en cada Acción.

Siendo así, abordaremos los presuntos daños alegados por la parte actora, a saber:

Traslape.

En función del daño alegado por la sociedad Demandante, considera se han conculcado los artículos 337 y 1767 del Código Civil, puesto que el traslape inobservado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ha menoscabo el ejercicio pleno de su derecho de propiedad.

⁵ Sentencia de 17 de septiembre de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Defínase derecho de propiedad como *“el derecho real de usar, gozar y disponer de las cosas, de las cuales se es propietario, sujeto a las restricciones impuestas por la ley y defendible por acción reivindicatoria.”*⁶

Ahora bien, de conformidad con las piezas probatorias que obran en el proceso, debemos señalar que la parte actora no ha acreditado de forma fehaciente, conforme a lo previsto en la Ley, que los globos de terreno que fueron objeto de adjudicación en su momento, y que actualmente pertenecen a la Nación, se encuentren traslapados con la Finca 7022, de su propiedad.

Lo anterior es así, puesto que, del material probatorio admitido en el proceso de marras, si bien se observa que la parte actora ha promovido un Proceso de Deslinde y Amojonamiento ante la esfera ordinaria, lo cierto es que **no consta decisión judicial, en firme y ejecutoriada, proferida por un Tribunal Civil en la que se reconozca las limitaciones de dominio de la Finca 7022, y que permita determinar contundentemente el traslape en los términos planteados por la sociedad Demandante, siendo ésta la jurisdicción competente para ello**, tal como lo estipulan los artículos 159, 1469 y 1470 del Código Judicial que señalan:

“Artículo 159. Es competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia:

....

5. Deslinde y amojonamiento;

...”

“Artículo 1469. El propietario pleno, el nudo propietario, el comunero y el usufructuario o poseedor conforme el Código Civil, tienen derecho a solicitar que, con arreglo a las normas substanciales, la finca se deslinde y amojone en todo o parte.

Si el poseedor lo solicitase, se practicará con arreglo al título de los colindantes y demás antecedentes que pudieron obtenerse.”

“Artículo 1470. La demanda debe presentarse ante el Juez de Circuito en que esté situado el predio que se trata de deslindar y si éste estuviera situado en diversos circuitos, los Jueces conocerán de dicha demanda a prevención.

Si el dominio del predio contiguo está desmembrado o se halla en estado de indivisión, la demanda debe dirigirse contra los titulares de

⁶http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/2019/03/Victor_Luis_Castillo_Ortega-El_Derecho_de_Propiedad.pdf

los correspondientes derechos reales.”

En relación a lo anterior, nos permitimos traer a colación lo señalado en el informe pericial rendido por el Ingeniero Concepción Valderrama y la Topógrafa Jovanka De León, peritos de la parte actora, dictamen en el que se señaló lo siguiente:

“2. Determinen los Peritos si el área de terreno que comprenden las fincas N° 339103, 338809, 339087, 330313, 346951, 345744, 328122, 328127, 328126, 339452, 339095, 338814, 344758, 338811, todas con código de ubicación 2103 de la sección de propiedad de Coclé. Afectan la superficie de la finca N°7022, inscrita al Tomo 883, Folio 462, Actualizada con Código de Ubicación 2101, Documento digitalizado 126071, de la sección de la provincia de Coclé, en caso afirmativo describan el área afectada.

Respuesta.

Como presentamos en los antecedentes de este informe pericial, posterior a la serie de Segregaciones que se llevaron a cabo sobre la finca No. 7022, Tomo 883, Folio 462 **no se levanta o confecciona plano que indique un polígono que delimite y muestre lo que corresponde al AREA=628HAS+9,462.1750m².**

Al no contar con un plano físico que muestre el total de la superficie que ocupa la finca No.7022, su propietario, la Sociedad Hacienda Santa Mónica, S.A.; interpone un proceso No Contencioso de Deslinde y Amojonamiento al Juzgado Segundo de Circuito Civil de Coclé, establecido al Auto No. 1130 de 30 de septiembre de 2013. El estatus a la fecha de este proceso, se encuentra en seguimiento de la resolución judicial, cuyo objetivo es lograr establecer las medidas y linderos actualizados junto con el dato de superficie real ocupado en campo...” (Cfr. fojas 4701 del expediente judicial).

Así las cosas, ciñéndonos a la realidad procesal del negocio jurídico bajo estudio, así como también del marco regulatorio aplicable, **no consta** que las parcelas de terreno que en su momento fueron otorgadas a título gratuito y **posteriormente restituidas a favor de la Nación**, efectivamente, se encontraran traslapadas dentro de los linderos de la finca 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, por lo que esta **Corporación es del criterio que la recurrente ha construido el presunto daño basado más bien en una mera expectativa de derecho**; en este caso, la pura posibilidad de adquisición de una porción de las Fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, **cuya declaratoria de derecho no se ha materializado.**

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, ha podido observar la Sala que, al momento de llevarse a cabo la diligencia pericial de 30 de enero de 2019, el perito del Tribunal indicó lo siguiente:

“De acuerdo a la finca 7022, la existencia de traslape en tierra firme sería de 5 fincas ya que las demás fincas están sobre un banco de arena formado por el mar y Río Antón y que como prácticamente la finca se formaba también un banco de arena en esas partes. **Consideramos que si esto es parte de la finca se formaría un traslape también**

...

PREGUNTADO: Diga el perito si las nueve fincas que no se encuentran en tierra firme y al ser el lindero sur de la 7022 de Coclé el Océano Pacífico, puede o se encuentran traslapando esta última finca?. **CONTESTO:** Tomando en cuenta de que el lindero sur de la finca 7022 es el Océano Pacífico y que en ese tiempo dicha finca no se sometía a los reglamentos de retiro de playa, ríos o lagos, esta finca llega hasta lo que hoy se llama la línea de alta marea, por tal motivo todas las fincas, incluyendo las nueve fincas 238811, 345744, 339087, 340951, 338809, 339103, 339095, 338814, 339452 que se encuentran sobre los bancos de arena también tienen traslape, **si consideramos que los estudios indican que el banco de arena es parte de la finca 7022.**

REPREGUNTADO: Aclare el perito, si la línea de alta marea a la que usted se refiere en su respuesta anterior, es un límite que se mantiene estable en el tiempo o si por el contrario el mismo puede variar su ubicación. **CONTESTO:** De acuerdo a los accidentes geográficos y climáticos **esta línea es variable ya sea a favor o en contra dependiendo del tiempo y las mareas en el lugar**, por tal motivo esta línea se considera que es donde empieza la vegetación y que se visualiza en donde termina la arena y el cambio de vegetación del lugar, **no es una línea fija ya que varía en los lugares de acuerdo a las mareas, a los agujeros y por ende en ciertos lugares el mar quita más terreno que lo que da, no siendo una línea fija, se toma de referencia en el momento en que se va a utilizar o hacer una mensura en el lugar.**” (La negrita y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 4650, 4651 y 4652 del expediente judicial).

Obsérvese igualmente lo dictaminado en el informe elaborado por el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, contentivo del historial registrado y fotografías del área geográfica situada adyacente a la desembocadura del Río Antón, en el Corregimiento de El Chirú, Distrito de Antón, provincia de Coclé, documento en el que se concluyó lo siguiente:

“De los análisis de fotos aéreas y mapas topográficos tomados y levantados en distintas épocas indica que la barra de arena no solo creció en forma longitudinal oeste unos 1800 metros en medio siglo, sino también en forma transversal generando globos de terrenos con superficies relativamente amplias que exceden las 25 hectáreas, como se observa en las fotografías presentes las cuales se han delineado y conformado polígonos que arrojan las respectivas áreas.

Por las razones vertidas anteriormente concluimos que el área en cuestión **es una barra de arena que se ha formado a lo largo del tiempo, que es de constitución arenoso y que constituye un bien del Estado Panameño de carácter Baldío Nacional.**”

Como vemos, tanto de la diligencia pericial, así como también del Informe técnico levantado por el Instituto Geográfico Nacional Tommy

Guardia, si bien existe una correlación de colindancia entre las fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, **propiedad de la Nación** y la Finca 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A**, lo cierto es que **mediante los referidos dictámenes tampoco se constata contundentemente el traslape alegado por la parte actora.**

Lo anterior es así, ya que, de los globos de terrenos reclamados, nueve (9) fincas se encuentran ubicadas en el banco de arena formado producto del transcurso del tiempo, el cual de conformidad con el estudio realizado por el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, es un bien del Estado Panameño; **en consecuencia, no se ha acreditado una trasgresión o menoscabo a los predios de la finca 7022, propiedad de HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**

Esta Superioridad debe acotar que el objeto del peritaje es ilustrar el criterio del Operador de Justicia, sin que ello implique que los mismos produzcan efectos jurídicos, siendo el Juez bajo el principio de la Sana Crítica, y de conformidad con las competencias exclusivas que la Ley consagra, quien le otorgará la fuerza probatoria a este tipo de experticias técnicas.

Bajo este marco de ideas, consideramos pertinente remitirnos a lo establecido en el artículo 980 del Código Judicial, que dispone lo siguiente:

“Artículo 980. La fuerza del dictamen pericial será estimada por el Juez teniendo en consideración los principios científicos en que se funde, la relación con el material de hecho, la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica, **la competencia de los peritos, la uniformidad o disconformidad de sus opiniones y demás pruebas y otros elementos de convicción que ofrezca el proceso.**”
(La negrita corresponde a este Despacho).

En este contexto, de las respuestas periciales reproducidas **no se advierte con certeza** o lo suficientemente convincente cuántas Fincas y en qué porcentaje se traslaparían las mismas, de ser el caso, por lo que no

estamos ante una afectación real o certera, sino mas bien especulativa o dudosa, pues de la respuesta dada por el perito del Tribunal la misma se limita a señalar a manera de presunción que de corroborarse que el banco de arena formado por el mar y Río Antón abarque la finca 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, entonces ello traería como resultado un traslape también de las fincas ubicadas en dicho sector arenoso.

Aunado a lo anterior, esta Magistratura no puede pasar por alto que, tal como se desprende de los medios de convicción citados, en lo que refiere a los nueve (9) globos de terreno aledaños al lindero sur de la Finca 7022, en dirección al Océano Pacífico, el mismo deviene en un área muy susceptible a cambios geomorfológicos, producto del material sólido empujado por la fuerza de la marea, que son cambiantes a través del tiempo.

Incluso llama la atención de este Tribunal que, en las Demandas promovidas por la parte actora, inicialmente se afirma el traslape de catorce (14) globos de terreno en relación a la finca 7022, propiedad de la actora; sin embargo, en los Alegatos de Conclusión presentados por la apoderada judicial de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, la misma señala que *“de las catorce (14) fincas objeto de la presente controversia, cinco (5) fincas afectan área en tierra firme sobre el polígono que legalmente le corresponde a la Finca 7022 propiedad de nuestra mandante... las nueve (9) restantes, se encuentran en áreas inadjudicables comprendidas de área de playas, manglares, esteros...”*(Cfr. foja 4845 del expediente judicial); de lo que se desprende un reconocimiento tácito por parte de la Accionante que su reclamo no se ha configurado en los términos planteados originariamente en sus Acciones.

Bajo las circunstancias antes expuestas, este Cuerpo Colegiado reafirma la importancia que sea el Tribunal Civil, **en ejercicio de la**

atribución otorgada por el ordenamiento jurídico, quien delimite los linderos exactos del polígono de la Finca 7022, propiedad de **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, no pudiendo suplir esta Judicatura a través de pericias lo que por Ley le compete a la Jurisdicción Ordinaria dictaminar; empero, tal como señalamos anteriormente, no consta **decisión judicial, en firme y ejecutoriada que haya efectuado tal declaratoria.**

Gastos incurridos en concepto de peritajes y honorarios.

Por otra parte, reclama la activadora judicial en cada una de las catorce (14) Demandas, el pago de ciento cincuenta mil balboas (B/. 150,000.00), por el daño derivado de los gastos incurridos en concepto de honorarios legales y periciales.

Sobre este punto, debe precisar esta Corporación de Justicia, que dichos montos no pueden ser reconocidos como un daño derivado de la falla del servicio público, **toda vez que se consideran costas dentro del proceso**, y de conformidad con los artículos 1069 (numerales 1 y 3), 1077 (numeral 1) y 1939 (numeral 2) del Código Judicial, lo procedente es no cancelar dichas reclamaciones; preceptos que disponen en su contenido lo siguiente:

“Artículo 1069. Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado ya sea verbal o ya sea por escrito;
3. Los gastos que ocasionan la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes.
4. El valor de los certificados y copias que se aduzcan como pruebas; y
5. Cualquier otro gasto que, a juicio del Juez, sea necesario para la secuela del proceso, pero nunca se computarán como costas las condenaciones pecuniarias que se hagan a una parte en virtud de apremio, o por desacato, ni el exceso de gastos que por impericia, negligencia o mala fe, hagan las partes, sus apoderados o defensores.”

“**Artículo 1077.** No se condenará en costas a ninguna de las partes:

1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;
2. En los procesos que versen sobre estado civil o relaciones de familia; y
3. En los procesos no contenciosos.”

“**Artículo 1939.** En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

- ...
3. No podrán ser condenados en costas...”

Al respecto, esta Magistratura se ha pronunciado bajo el siguiente

razonamiento:

“La parte actora como hemos señalado anteriormente, le requiere a la Sala que se condene al Ministerio de Educación por la suma de doscientos mil balboas con 00/100 (B/. 200, 000.00), o la que resulte de una mejor tasación pericial, por los daños y perjuicios ocasionados a raíz de la orden de traslado dictada en contra de la señora Daily Pinzón Díaz. Desglosados de la siguiente manera:

- Daño Moral: B/. 189,000.00
- Daño Material. B/ 11,000.00

Daño Material

Se observa que alega la demandante que para hacerle frente al acto arbitrario que tomó la Ministra de Educación de trasladarla ilegalmente, tuvo que contratar los servicios de un abogado, **lo que generó un gasto económico en concepto de honorarios profesionales, así como los gastos de movilización o transporte que incurrió su apoderado legal.**

Sin embargo, es el criterio de esta Superioridad que la indemnización solicitada por la demandante, no puede hacerse efectiva en virtud de lo establecido en los artículos 1069, 1077 y 1939 del Código Judicial que señalan:

...

En concordancia y al tenor de lo preceptuado en los artículos 1077, numeral 1, y 1939, que se aplica por analogía, ambos del Código Judicial, **el Estado, ni los Municipios, pueden ser condenados en costas, razón por la cual no es dable reconocer o acceder a dicha pretensión. Además, que los honorarios por servicios profesionales o costas en el proceso, solicitados por el demandante, no puede constituir el objeto del presente proceso de indemnización, debido a que la finalidad del mismo debe consistir en probar la existencia de un daño y fijar la cuantía del perjuicio que pudiera haberle sido causado a un individuo por razón de la emisión de un acto administrativo.**

Igualmente, en Sentencia de 12 de mayo de 2006, esta Superioridad ha indicado que:

‘De igual forma, no se aceptan los gastos en que haya incurrido el demandante por honorarios profesionales en el presente proceso y es que según el artículo 1069 del Código Judicial se entenderán por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos que comprenderán: *1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso; 2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal,*

ya sea por escrito... En este sentido, el artículo 1077 del Código Judicial establece que *'no se condenará en costas a ninguna de las partes: 1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas semiautónomas y descentralizadas;*'. Por lo que, en vista de lo explicado no debe accederse al pago de la suma reclamada dentro del concepto de honorarios profesionales ni de gastos de transporte.'

De allí que, no puede accederse a las pretensiones de la demandante, que se condene al Estado por la suma de once mil balboas con 00/100 (B/. 11,000.00), por los supuestos daños materiales causados porque se basa en la solicitud de indemnización en virtud de servicios profesionales (costas), lo cual no es aplicable a este negocio jurídico en cuestión."⁷

Así las cosas, al ser las costas del proceso aquellos gastos que debe la parte actora sufragar en virtud de la defensa del derecho que considera le asiste, no es procedente acceder al pago de las mismas, pues a la luz de los preceptos normativos reproducidos así como también del criterio jurisprudencial citado, la naturaleza de éstos no se enmarca en un daño que le sea atribuible al Estado indemnizar.

En virtud de los razonamientos esbozados, considera esta Superioridad que en el Proceso bajo examen no se ha acreditado la configuración de **un daño antijurídico**, esto es, **de carácter directo, cierto y susceptible de ser cuantificado**, pues del caudal probatorio que reposa en el expediente no se probó de forma **contundente e idónea** la existencia del traslape alegado por la parte actora; es decir, que se haya ocasionado de forma directa un perjuicio a **HACIENDA SANTA MÓNICA, S.A.**, ni que éste presuntamente se hubiese originado como consecuencia de la mala prestación de un servicio público, en este caso, de las actuaciones desplegadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras al momento en que emitió las Resoluciones de Adjudicación.

Toda vez que al momento en que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras dispuso otorgar a título gratuito y

⁷ Sentencia de 5 de julio de 2016 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

adjudicar las Fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313, lo hizo en función que tales parcelas de terrenos **eran propiedad de la Nación**; por ende, estaban a disposición de dicho ente estatal, **ciñéndose a la normativa vigente al momento de las solicitudes de Adjudicación**; es decir, que el radio de acción de la Administración Pública se rigió bajo el marco regulatorio de la materia.

En adición, la carga de probar el traslape y de incurrir en los gastos que estimara necesarios para el ejercicio de su defensa **es una responsabilidad atribuible a la parte actora**, que ésta debía soportar en función de demostrar su pretensión y el presunto derecho que considera le asistía; por consiguiente, se desestiman los cargos de infracción de los artículos 337 y 1767 del Código Judicial, basados en la supuesta lesión de su derecho de propiedad por traslape.

➤ **NEXO DE CAUSALIDAD.**

Finalmente, identifica la Recurrente en sus Demandas como “*Nexo de Causalidad*”, entre la falla del servicio público y el daño ocasionado la conducta negligente y culposa desplegada por los funcionarios de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al momento en que emitió las Resoluciones de Adjudicación, omitiendo los requisitos legales inherentes a este tipo de titulaciones, pues para que gozaran de la categoría de terrenos adjudicables de conformidad con la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, debían consistir en terrenos baldíos de la Nación, situación que no se presentó con los globos de terrenos que constituyen las Fincas No. 339103; No. 338809; No. 339452; No. 345744; No. 338814; No. 328126; No. 328127; No. 328122; No. 339095; No. 339087; No. 338811; No. 346951; No. 344758; y No. 330313.

En función del argumento anterior, invoca como vulnerados el artículo 752 del Código Administrativo y el artículo 974 del Código Civil, cuyos cargos de infracción pasamos a analizar.

En el plano doctrinal, respecto a la relación de causalidad se ha desarrollado lo que a continuación citamos:

“Es necesario que exista un vínculo o una relación causal entre el hecho o acontecimiento que generó o produjo la parte demandada (la Administración) y el daño que sufrió la persona o las personas que se vieron afectadas y que demandan la reclamación, el resarcimiento o la indemnización por el daño sufrido. Como podemos apreciar, se debe tratar de un hecho positivo necesario y concreto que genere la producción de un determinado resultado. Al pensarse en la existencia del nexo causal, **debemos tener presente la determinación de la causa o las causas que llevaron a la generación de un determinado acontecimiento.**

Se puede considerar una determinada conducta como lesiva o que genera un daño, cuando se afecta la integridad física, patrimonial o moral de una persona, así como la actuación de un sujeto. Como podemos apreciar, **si no existe un daño o perjuicio apreciable, no puede demandarse el reclamo de la afectación generada por la Administración del Estado.**

...
Por tal razón, debe tenerse presente que es habitual que la relación entre el hecho y el daño debe ser en todo caso directa, para que en realidad exista la obligación de solicitar el resarcimiento a causa de la afectación. Ahora bien, el daño puede deberse a actos directos o también mediatos.

...
Es trascendental que, en materia probatoria el repartidor de justicia determine si se contaban con los respectivos medios para el cumplimiento o la prestación de un servicio por la Administración, ya que de otra forma lo que se generó fue el nacimiento de un daño.

En otro orden de ideas, se señala que también puede analizarse la relación de causalidad del daño cuando se produce una conducta omisiva por parte de la Administración Pública, lo que puede dar cabida también a la exigencia de la responsabilidad por omisión.”⁸

Tal como podemos apreciar, para que el Estado indemnice los perjuicios causados por el daño alegado por quien recurre, es necesario que además de ser antijurídico, éste haya sido causado por **una acción u omisión de las Autoridades Públicas, esto es, que el daño se produjo como consecuencia de una ausencia o prestación deficiente del servicio**; es decir, **se constate** la inactividad de la Administración, o que la misma se haya desplegado de forma indebida y al margen de la Ley, materializándose de esta forma una relación de causa-efecto.

⁸ Jované Burgos, Jaime Javier. Derecho Administrativo II. Sistemas Jurídicos, S.A., 2019, páginas 352-354.

Bajo esta premisa, de conformidad con lo establecido en el artículo 1644 del Código Civil la conducta generadora del daño antijurídico requiere de **la culpa o negligencia**, esto es, **que el sujeto con su actuar o con la omisión, viole deberes preexistentes**. En sentido amplio, se entiende por Culpa *“cualquier falta, voluntaria o no, de una persona que produce un mal o un daño; en cuyo caso culpa equivale a causa”*⁹; y por Negligencia *“Omisión de la diligencia o cuidado que debe ponerse en los negocios, en las relaciones con las personas y en el manejo o custodia de las cosas”*¹⁰.

En este contexto, habida cuenta que las actuaciones de la Administración, en virtud de su naturaleza pública, se encuentran reguladas o preestablecidas por el ordenamiento jurídico, la falla del servicio consiste en la violación de una obligación administrativa o deber a cargo del Estado; por lo que para lograr determinar cuál es el mandato legal o contenido obligacional al que está sujeto el Estado frente a un caso concreto, esta Magistratura debe hacer referencia a las normas que norman la actividad pública causante del perjuicio.

Como marco de referencia, esta Corte de Justicia ha señalado lo siguiente respecto a este presupuesto:

“C. La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento/mala prestación del servicio público.

Finalmente, el tercer elemento que es el nexo de causalidad o causalidad jurídica (Imputabilidad), que se constituye en el último de los requisitos o elementos necesarios para conseguir del Estado la indemnización de los perjuicios que su acción u omisión cause y consiste en la atribución jurídica que del daño se hace a la administración pública, y esta atribución de lo que se ha conocido jurisprudencialmente como el nexo con el servicio.

En este sentido, en 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**’

⁹ Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, Décimo Sexta Edición, 2003, página 103.

¹⁰ Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, Décimo Sexta Edición, 2003, página 266.

...

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...' (Resalta la Corte).

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 Ar. 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.'

El Consejo de Estado en Colombia, en su jurisprudencia más reciente ha dicho:

'La imputación es el elemento de la responsabilidad que permite atribuir jurídicamente un daño a un sujeto determinado. En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución (la falla del servicio, el riesgo creado, la igualdad de las personas frente a las cargas públicas)

Atribuir el daño causado por un agente al servicio del Estado significa que éste se hace responsable de su reparación, pero esta atribución sólo es posible cuando el daño ha tenido vínculo con el servicio. Es decir, que las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo o vínculo con el servicio público'

Una forma de entender lo que hemos expresado, es quizás a través de la llamada doctrina de la imputabilidad objetiva del daño, que subraya con acierto cómo una cosa es la relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño producido, cuestión puramente fáctica, y otra muy distinta la de en qué supuestos puede imputarse ese daño causado a la Administración.

Para ello, es necesario distinguir entre los daños que el sujeto tiene el deber de soportar y, por consiguiente, no generan responsabilidad, y los daños que el sujeto no tiene el deber de soportar (daños antijurídicos) y que generan responsabilidad.

El autor J. Guerrero Zaplana, señala que 'el daño producido por el funcionamiento del servicio público debe ser antijurídico, y lo será en los casos en que el riesgo inherente a la utilización de dichos servicios rebasa los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social'

Ahora bien y tal como lo hemos explicado con anterioridad, el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración,

que contempla la jurisprudencia de otros países referentes no implica que todos los daños producidos por los servicios administrativos sean indemnizables.

Precisamente, **el objeto de la prueba de la causalidad es mostrar que la actuación incorrecta de los servicios prestados por el Estado es la causa del daño o perjuicio producido.** Por eso, para poder afirmar que existe un nexo causal entre la actuación incorrecta de los servicios sanitarios y el daño producido será necesario descartar que el daño se ha producido por causas diferentes, **con independencia de la actuación del agente de la Administración, o lo que es lo mismo, demostrar que esa actuación incorrecta fue la condición necesaria del daño,** y que si la actuación hubiera sido correcta el daño no se hubiera producido.”

En este contexto, luego de la revisión del Expediente de marras por parte de esta Superioridad puede constarse que no se ha perfeccionado un nexo de causalidad entre los daños alegados por la parte actora y las actuaciones realizadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, toda vez que no se enmarcan en una conducta irregular que haya acarreado una falla o anomalía del servicio.

Ello es así, ya que, el Estado, por conducto de la actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al emitir las Resoluciones No. 65 de 14 de marzo de 2011; No. 66 de 14 de marzo de 2011; No. 72 de 15 de marzo de 2011; No. 24 de 26 de enero de 2011; No. 117 de 19 de mayo de 2011; No. 67 de 14 de marzo de 2011; No. 461-A de 16 de diciembre de 2010; No. 12 de 12 de enero de 2011; No. 13 de 12 de enero de 2011; No. 68 de 14 de marzo de 2011; No. 71 de 15 de marzo de 2011; No. 70 de 15 de marzo de 2011; No. 64 de 14 de marzo de 2011; y No. 63 de 14 de marzo de 2011, hizo uso de la actividad de administración que la Ley le permite para disponer, reconocer derechos posesorios y regular la titulación de zonas costeras y territorio insular y predios **de bienes patrimoniales de la Nación, en acatamiento de lo dispuesto en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, aplicables al momento de los hechos acaecidos.**

Ahora bien, que tales Adjudicaciones hayan sido revocadas de oficio por parte de la entidad demandada, **no origina ni suscita un vínculo o**

presupone una falla en el servicio público que le haya ocasionado un daño a la actora, toda vez que tales cancelaciones se dieron con fundamento en la facultad que le otorga la Ley a las Entidades Públicas para revocar de oficio sus decisiones administrativas, bajo los supuestos que el ordenamiento jurídico prevé, situación que, reiteramos, de ninguna manera implica una falla del servicio ni mucho menos acredita la existencia de una culpa estatal o negligente causada por la violación a la ley y los procedimientos que **haya originado un daño directo a la propulsora judicial**. En todo caso, como hemos indicado, se tratan de nuevos actos aclarativos que gozan de presunción de legalidad.

En efecto, si bien la efectiva prestación de los servicios públicos es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares, lo cierto es que no podemos homologar el concepto de falla del servicio público a la inactividad reflejada por parte de la Accionante al no impugnar oportunamente los actos administrativos que consideraba lesionaban su derecho, emitidos bajo el marco jurídico que regula la materia, atribuida por Ley a la actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni mucho menos acceder a dirimir la legalidad de los mismos en una Acción Indemnizatoria cuya naturaleza responde a otros fines.

Por los razonamientos anteriores, contrario a lo alegado por la apoderada judicial de la Demandante, en el caso bajo examen no existe una relación de causalidad directa entre la alegada falla del servicio administrativo y el daño causado, puesto que el daño alegado por la parte no deviene en antijurídico, y el mismo **no es producto del actuar negligente o de alguna anomalía en el servicio**, toda vez que fue el resultado de actuaciones que gozaron de validez y se enmarcaron dentro de lo estipulado en la Ley, en este caso, de la potestad del Estado para disponer de sus terrenos; en consecuencia, se descartan los cargos de

infracción del artículo 752 del Código Administrativo y el artículo 974 del Código Civil.

Luego de este análisis jurídico, se desprende con claridad que, en los procesos promovidos por la Actora, la misma no acreditó los elementos inherentes a este tipo de procesos, a saber, la falla del servicio, el daño o perjuicio ni el nexo de causalidad entre éstos; por consiguiente, no es dable a este Tribunal responsabilizar al Estado Panameño de los daños y perjuicios reclamados por la petente.

Como corolario a lo anterior, en mérito del deber que tiene el Tribunal de analizar y pronunciarse en torno a todas las pretensiones reclamadas por la Demandante, observa este Despacho que la misma aspira a que se ordene la rectificación y corrección de las inscripciones registrales derivadas de las Resoluciones de Adjudicación proferidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; no obstante, debemos aclarar que ello escapa de la competencia de la Sala Tercera, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1784, 1788 y 1795 del Código Civil, que facultan al Director del Registro Público a lo siguiente:

“Artículo 1784. No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto en sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representante legítimos.”

“Artículo 1788. El registrador general podrá rectificar por sí, bajo su responsabilidad, los errores u omisiones contenidos en los asientos principales o secundarios de inscripción, cuando en el despacho exista aún el título respectivo.

Aun cuando el título no esté ya en el despacho, podrá también rectificar los errores u omisiones cometidos en asientos secundarios, si la inscripción principal basta para darlos a conocer y es posible rectificarlos por ella.”

“Artículo 1795. El registrador general tiene la facultad de calificar la legalidad de los títulos que se le presenten para su inscripción, y, en consecuencia, puede negar ésta si las faltas de que adolezcan los títulos los invalidan absolutamente, o simplemente suspenderla si ellas fueren subsanables.”

En virtud de lo dispuesto en los preceptos normativos citados, recae sobre el Director General del Registro la atribución de rectificar los errores

u omisiones contenidos en los asientos principales de inscripción, cuando en su despacho exista algún título y, a calificar la legalidad de los títulos que se presenten para su inscripción y, en consecuencia, para negarla o suspenderla; tomando en cuenta que la cancelación de dicha inscripción no procede sino **en virtud de auto o sentencia ejecutoriada** o de escritura o documento auténtico, lo cual tal como hemos explicado en párrafos precedentes, **no consta en el material probatorio del proceso en examen.**

Si bien es cierto, el artículo 97 del Código Judicial, señala que a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le están atribuidos los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, no lo es menos que los actos del Registro Público por su naturaleza tienen una regulación especial al establecerse que deben impugnarse ante la jurisdicción ordinaria civil.

En lo que concierne a este tipo de reclamaciones y el ámbito de competencia de la Sala Tercera, esta Magistratura se ha pronunciado bajo los siguientes términos:

“... ”

Por otro lado, la solicitud realizada por la parte demandante consistente en que esta Superioridad luego de declarar ilegal los actos impugnados, le ordene al Registro Público la cancelación correspondiente del asiento registral de las fincas inscritas a nombre del señor Juan Antonio de León Alvarado, la Sala advierte que esa función no es de su competencia, sino de la vía ordinaria civil, como lo ha señalado mediante Auto del 31 de marzo de 2008:

“... ”

Tomando en consideración lo anterior, y siendo que la demanda interpuesta fue en su momento acogida por esta Sala, lo procedente es declararla no viable.”¹¹

En igual sentido, esta Superioridad advirtió lo que a continuación citamos¹²:

“... ”

Por otra parte, esta Superioridad, frente a la solicitud esgrimida por el demandante, relativa a la cancelación de inscripciones en la

¹¹ Resolución de 14 de agosto de 2009 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

¹² Resolución de 23 de octubre de 2015 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Dirección General del Registro Público, es de importancia señalar, que éste Tribunal no es competente para atender la petición elevada en ese sentido, pues, la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil. Al respecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 27 de julio de 2006, señaló lo siguiente:

'En tal sentido, solamente los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria pueden reconocer limitaciones de dominio sobre los bienes inmuebles. Según se desprende de la lectura del artículo 1784 del Código Civil, la inscripción de un título de propiedad en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, sino mediante Auto ejecutoriado o sentencia en firme, pues lo contrario supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles. **De lo expuesto, queda claro que solamente los Tribunales Ordinarios mediante Auto o sentencia ejecutoriada pueden llevar a cabo medidas como la solicitada por la parte. Las circunstancias descritas impiden a la Sala proferir un pronunciamiento favorable a la aspiración del solicitante.'**

Por último, se advierte al proponente, que las Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad como la ensayada, tienen como finalidad exclusiva la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado de ilegalidad, por lo cual no puede accederse a pretensiones distintas a dicha declaratoria." (La negrita es nuestra).

Bajo este marco de ideas, esta Superioridad debe señalar que si bien el Procurador de la Administración, alegó una Excepción de Sustracción de Materia, lo cierto es que esta Corporación de Justicia es del criterio que, atendiendo la naturaleza de la Acción ensayada por la parte actora, la revocatoria de los Actos Administrativos no extingue de forma automática el objeto de la pretensión indemnizatoria elevada por **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, ni los presuntos daños y perjuicios que le ocasionaron las Resoluciones de Adjudicación al momento en que fueron dictadas por la Entidad demandada, razón por la que se desestima dicha Excepción.

Al no haberse enervado los cargos de infracción alegados por la parte actora, y como quiera que la Recurrente no acreditó la falta o falla del servicio público en hechos dañosos causados por la violación del contenido obligacional a cargo del Estado, derivados de disposiciones legales, en este caso, la Ley No. 80 de 31 de diciembre de 2009, y su reglamentación, así como la ausencia de pruebas idóneas que permitan corroborar la irregularidad del servicio; es decir, que las actuaciones

desplegadas por la Entidad demandada se haya dado contrariando el marco regulatorio aplicable sin la diligencia o eficacia que el deber legal mandata, lo procedente es negar la indemnización solicitada a la parte Accionante, y a ello se procede.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ACCEDE** a las pretensiones contenidas en las catorce (14) Demandas Contencioso Administrativas de Reparación Directa, promovidas por la Firma Forense QG Legal Services, actuando en nombre y representación de **HACIENDA SANTA MONICA, S.A.**, a fin que se condene a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Estado Panameño), por los daños y perjuicios ocasionados en razón de la emisión de las siguientes Resoluciones No. 65 de 14 de marzo de 2011; No. 66 de 14 de marzo de 2011; No. 72 de 15 de marzo de 2011; No. 24 de 26 de enero de 2011; No. 117 de 9 de mayo de 2011; No. 67 de 14 de marzo de 2011; No. 461-A de 16 de diciembre de 2010; No. 12 de 12 de enero de 2011; No. 13 de 12 de enero de 2011; No. 68 de 14 de marzo de 2011; No. 71 de 15 de marzo de 2011; No. 70 de 14 de marzo de 2011; No. 64 de 14 de marzo de 2011; y No. 63 de 14 de marzo de 2011.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**