

## EXPEDIENTE N° 20101-2022

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA DORIS JANNETH BILL FÁBREGA (APODERADA PRINCIPAL), EL LICENCIADO JOSEPH COSIO FULLER Y EL LICENCIADO JOSÉ COSIO HERRERA (APODERADOS SUSTITUTOS), ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CARMELO LAND SEGOVIA Y MAURICIO KASTAÑA GONZÁLEZ (EN SU CALIDAD DE CACIQUES DEL CONGRESO GENERAL DE LA COMARCA KUNA DE WARGANDI), PARA QUE SE CONDENE AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (ESTADO PANAMEÑO), AL PAGO DE LA SUMA DE QUINCE MILLONES QUINIENTOS MIL DÓLARES CON 00/100 (USD.\$15,500,000.00), EN CONCEPTO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR LA ENTIDAD DEMANDADA EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O CON PRETEXTO DE EJERCERLAS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



### REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, doce (12) de abril de dos mil veintidós (2022).

#### VISTOS:

La Licenciada Doris Janneth Bill Fábrega, actuando en nombre y representación de **CARMELO LAND SEGOVIA** y **MAURICIO KASTAÑA GONZÁLEZ (EN SU CALIDAD DE CACIQUES DEL CONGRESO GENERAL DE LA COMARCA KUNA DE WARGANDI)**, ha presentado ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización contra el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Educación, para que se le condene al pago de la suma de quince millones quinientos mil dólares con 00/100 (USD\$.15,500,000.00), en concepto de los daños y perjuicios causados por la entidad demandada en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, y para que se hagan otras declaraciones.

En este punto, el Magistrado Sustanciador procede a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada, a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley

135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la Jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal y, en tal sentido, determina que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso por las siguientes razones:

**1. Las pretensiones ensayadas no son cónsonas con la naturaleza de las Demandas indemnizatorias.**

En primer lugar, advertimos que las pretensiones de la Demanda ensayada son del siguiente tenor:

*-Se solicita que “se deje sin efecto por ilegal, el acto ADMINISTRATIVO DE CASO DE ESCUELA AFNATI que niega solicitud de la Indemnización y Desalojo Por El Uso De Tierras Comarcales Sin Autorización Previa Del Congreso General De La Comarca Kuna De Wargandí, mediante la Resolución No. 343 de 11 de octubre de 2021, que posteriormente se presenta recurso de reconsideración en tiempo oportuno, y es rechazado el recurso presentado, y se confirma la decisión mediante la resolución No.662 del 28 de diciembre de 2021...”*

*- Del mismo modo los accionantes peticionan “Que como consecuencia de lo anterior se indemnice por la suma de quince millones con quinientos mil dólares con cero centésimos (USD\$.15,500,000.00), a la comarca kuna de Wargandí...”*

*- Finalmente, tenemos que a través de la Demanda se requiere que “como consecuencia de las revocatorias del acto administrativo del caso escuela Afnati, se le ordene al Ministerio de Educación de Panamá, el traslado del colegio AFNATI, que cuenta con el Código Del Centro Educativo: 6776...”*

Del mismo modo, resulta importante destacar que la Demanda en estudio es sustentada en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, en virtud de los hechos dañosos que, a juicio de los recurrentes, se originaron como consecuencia de la emisión de las resoluciones impugnadas.

Al respecto, este Tribunal debe aclarar que el propósito del establecimiento de los recursos ha sido concebido para que quien se muestre en desacuerdo con las decisiones adoptadas por la Administración, en afectación de sus derechos, ejerza su derecho de defensa contra el mismo. También debe destacarse que **frente a las inconformidades que se presenten con las decisiones que adopta la Administración, el legislador estableció la posibilidad de revisar la legalidad de dichas actuaciones, por medio de las acciones legalmente establecidas para tal fin.**

Dentro de este escenario jurídico, tenemos que las leyes establecen distintas acciones para que una persona pueda tutelar sus derechos, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, por lo que debe haber congruencia entre el tipo de acción y el derecho susceptible de tutela. **En el caso de los derechos subjetivos afectados por la emisión de un acto administrativo, la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo contempla la reclamación de dichos derechos subjetivos a través de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.**

Ahora bien, el atento análisis del libelo de Demanda, así como de los elementos probatorios allegados al Proceso, ponen de relieve que **las reclamaciones de los demandantes se circunscriben a aquellas de tipo subjetiva que debieron haberse accionado ante esta Sala a través de un Proceso de Plena Jurisdicción, y es que, se observa que las pretensiones van encaminadas a que se declare la nulidad de ciertos actos administrativos** y como consecuencia de ello, se restituya el derecho subjetivo que a criterio de los impugnantes le ha sido lesionado, aspecto que, reiteramos, concierne a la Sala conocer con ocasión de un Proceso Contencioso Administrativos de Plena Jurisdicción.

En este orden de ideas, no se debe soslayar que la Constitución Política y las Leyes le han asignado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la

función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.

La Acción de Plena Jurisdicción ha sido definida como aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas a su primitivo estado y precisamente por ser de tipo subjetivo la misma procede cuando se invoca lesión a un auténtico derecho subjetivo adquirido por el reclamante, con el fin de alcanzar la anulación de alguno de los actos impugnables, restableciendo el derecho que se invoca violado.

Es decir, que la Acción de Plena Jurisdicción, sometida al Tribunal Contencioso Administrativo, ha dicho esta Corte<sup>1</sup>, permite a éste examinar, tanto las cuestiones de hecho como las de derecho, pudiendo reemplazar la resolución dictada por la autoridad administrativa por una nueva, diversa de aquella. Se trata, pues, de un proceso que va dirigido contra la Administración, como persona moral, para exigirle el cumplimiento de las obligaciones contraídas por aquella.

Siendo que la naturaleza jurídica de ambas instituciones jurídicas son muy distintas, y es que mientras que la acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción busca anular un acto administrativo y el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado, la acción de indemnización busca únicamente el resarcimiento del daño causado por acciones u omisiones del Estado o de sus

---

<sup>1</sup> Ver Fallo de 23 de octubre de 2012.

Instituciones, por lo tanto los presupuestos legales y judiciales varían en ambos casos.

Bajo ese escenario, corresponde anotar que conforme ha aclarado este Tribunal en reiterada jurisprudencia<sup>2</sup>, el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, norma sobre la cual se fundamentó la Demanda que ocupa el presente análisis, al consignar el supuesto de responsabilidad del Estado y las restantes entidades públicas por las actuaciones de sus funcionarios, hace alusión a la infracción incurrida por cualquier funcionario o entidad *“que haya proferido el acto administrativo impugnado”*, lo que evidentemente presupone una condición previa, consistente en que la responsabilidad surja de un acto administrativo que previamente haya sido anulado o reformado, situación que no se ha producido en el presente caso, pues los actos administrativos por los cuales se pretende la indemnización, no han sido revocados, por ende, se mantienen ejecutoriados y en firme.

Para mayor comprensión y alcance de lo planteado, nos permitimos traer a colación la Resolución de 26 de marzo de 2014, a través de la cual esta Sala indicó:

“...  
Lo expresado nos lleva a la conclusión de que en la jurisdicción Contenciosa Administrativa, **cuando la fuente del daño es un acto administrativo, no se acude directamente a pedir la indemnización, sino que debe agotar la vía gubernativa, y si el acto no ha sido declarado nulo o modificado, se debe interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y, con éste, pedir la reparación del daño, si se quiere...**”

**De otro modo, la fuente del daño en los numerales 8 y 9 del artículo 97 del Código Judicial es un acto administrativo, que requiere el previo agotamiento de la vía gubernativa, y que debe ser impugnado a través de una demanda Contenciosa de Plena Jurisdicción, a fin de declarar la nulidad del acto. La declaratoria de nulidad del acto administrativo, es prueba de la infracción de la Ley por parte del servidor público que causó el daño y permite acceder a la indemnización del servidor público o del estado, respectivamente...** (El resaltado es nuestro).

Bajo ese marco jurisprudencial, se hace palpable que las pretensiones ensayadas por los accionantes no son cónsonas con la naturaleza de las demandas indemnizatorias, tampoco los hechos invocados como generadores

---

<sup>2</sup> Ver Resoluciones de 12 de julio de 2019, de 29 de julio de 2016.

de daño se enmarcan en los requerimientos de la causal indemnizatoria invocada; motivo por el cual, ante le equivocación de los actores para hacer valer su pretensión, se hace palpable que la Acción presentada no es admisible.

Dadas las consideraciones antes expuestas, este Tribunal concluye que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la Demanda en estudio no se le debe dar curso, y en ese sentido se pronunciará.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE**, la Demanda Contenciosa Administrativa de Indemnización, interpuesta por la Licenciada Doris Janneth Bill Fábrega, actuando en nombre y representación de **CARMELO LAND SEGOVIA** y **MAURICIO KASTAÑA GONZÁLEZ (EN SU CALIDAD DE CACIQUES DEL CONGRESO GENERAL DE LA COMARCA KUNA DE WARGANDI)**, contra el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Educación, para que se le condene al pago de la suma de quince millones quinientos mil dólares con 00/100 (USD\$.15,500,000.00), en concepto de los daños y perjuicios causados por la entidad demandada en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**