



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**VISTOS:**

En grado de Apelación, conoce el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de la Administración** en contra de la Providencia de 14 de diciembre de 2020, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, admitió la Demanda Contencioso Administrativa presentada por el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **RODRIGO ÓSCAR MATHEWS JAMES**, para que se declare Nula, por Ilegal, la Resolución No. 041 de 28 de febrero de 2020, emitida por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, su Acto confirmatorio, así como la Negativa Tácita por Silencio Administrativo al no dar respuesta al Recurso de Apelación y para que se hagan otras declaraciones.

**I. RECURSO DE APELACIÓN**

A fojas 45 a 50 se encuentra visible la Vista Número 188 de 18 de febrero de 2020, contentiva del Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de**

la **Administración** y en la que solicitó a la Sala Tercera, **REVOQUE** la Providencia de 14 de diciembre de 2020, que admite la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Expuso el Representante del Ministerio Público, que su disconformidad con la precitada admisión, radica en que, a su juicio, el recurrente no cumplió con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que, a su juicio, el actor no acreditó la configuración del Silencio Administrativo, como presupuesto para demostrar el agotamiento de la vía gubernativa, y tampoco solicitó al Magistrado Sustanciador, en su escrito de Demanda, que requiriera a la Institución demandada, una certificación en la que conste que ha operado la supuesta Negativa Tácita por Silencio Administrativo, con respecto a la Alzada presentada ante la Junta Directiva de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Cfr. foja 45-46 del expediente judicial).

Advierte el apelante, que el accionante, tampoco hizo uso del mecanismo jurídico contemplado en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, mismo que establece que en caso que la Autoridad Administrativa no haya atendido la solicitud de certificación por Silencio Administrativo, quien recurre puede solicitar que, previa Admisión de la Demanda, la Sala Tercera realice la gestión correspondiente para que la Institución acusada proporcione la información en cuanto a la solicitud formulada, con la finalidad de comprobar el mismo y acreditar el agotamiento de la Vía Gubernativa para recurrir ante el Tribunal Contencioso Administrativo de conformidad con el citado artículo 42 de la Ley 135 de 1943 (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

En este contexto, señala el Representante del Ministerio Público, que existen dos (2) requisitos para la comprobación del Silencio Administrativo; la gestión por el actor antes de acudir a la Sala Tercera, frente a la Administración que no ha resuelto el Recurso o Solicitud; y solicitar al Tribunal, en el libelo de la

Demanda, que se oficie a la Entidad acusada para obtener una certificación sobre si se ha resuelto la petición, mismo que no fue cumplido por el accionante (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

De allí entonces que el Procurador de la Administración concluye, que la Demanda resulta inadmisibile, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de la Admisión de la Acción en cuestión.

## II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

Una vez vencido el término de contemplado en el artículo 1137 del Código Judicial, y en virtud que el demandante no presentó escrito de Oposición al Recurso de Apelación promovido por la Procuraduría de la Administración, este Tribunal de Alzada se dispone a resolver la misma.

## III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.

Una vez analizados los argumentos vertidos por la **Procuraduría de la Administración**, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de segunda Instancia procede a resolver el Recurso incoado, previa las consideraciones que se anotan en líneas posteriores.

En este punto, consideramos necesario realizar una revisión integral de la Demanda, a fin de verificar los argumentos de la Procuraduría de la Administración.

Observa este Despacho, que a través de la Providencia de 14 de diciembre de 2020, el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda Acción que se interponga ante ésta Jurisdicción.

Así las cosas, el Procurador de la Administración, fundamentó su Recurso de Apelación, señalando que el negocio jurídico bajo examen, no cumple con lo

dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, aduciendo, además, que el actor tampoco hizo uso del mecanismo jurídico contemplado en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943 (Cfr. fojas 45 a 47 del expediente judicial).

Lo anterior, lleva al Tribunal de Alzada a efectuar el análisis de dos (2) situaciones que son determinantes para que la presentación de la Acción es estudio se admitida; la primera, es si la Demanda fue presentada dentro del término que la Ley dispone para ello; y en segundo lugar, cuando se configura el Silencio Administrativo, para tales efectos.

Así las cosas, conforme lo dispone artículo 42 de la ley 135 de 1943, el agotamiento de la Vía Gubernativa constituye un requisito indispensable para accionar dentro de la Vía Jurisdiccional en las demandas de Plena Jurisdicción, excerpta que señala que:

**"Artículo 42.** Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya **agotado la vía gubernativa**, lo que se entenderá cuando los actos y resoluciones no son susceptibles de ninguno de los recursos ..., ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término a hagan imposible su continuación."

El agotamiento de la Vía Gubernativa tiene la finalidad de darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores, es decir, se pueda revocar el Acto Administrativo que afecte o cause perjuicio. En concordancia con la norma citada, el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, establece los supuestos en los cuales se considera agotada, dentro del Procedimiento Administrativo, los cuales son los siguientes:

**"Artículo 200.** Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. **Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;**
2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;
3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación,

señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;

4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos." (El subrayado es nuestro)

Basta recordar, que el Silencio Administrativo, es un fenómeno jurídico revestido de gran importancia, toda vez que, la Ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una Acción ante lo Contencioso-Administrativo, cuando la Administración no responda a las solicitudes o recursos que originen actos recurribles ante esta Jurisdicción, que ante ella se articulen por considerar la existencia de un Derecho Subjetivo agraviado.

En este contexto, advierte el Procurador de la Administración, que de conformidad con el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, el accionante no solicitó a la Sala Tercera que, previa Admisión de la Demanda, realice la gestión correspondiente para que la Institución acusada, certificara el Silencio Administrativo, y así comprobar y determinar el agotamiento de la Vía Gubernativa para recurrir ante el Tribunal Contencioso Administrativo de conformidad con el citado artículo 42 de la Ley 135 de 1943.

Ahora bien, en el negocio jurídico en estudio, se aprecia que el actor aportó junto con la Demanda, la Nota de solicitud dirigida a la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, recibida el día 2 de septiembre de 2020, según consta en el sello fresco de la Institución, y otra Nota recibida el 31 de septiembre de 2020, sin sello de la Entidad, en la que, entre otras cosas, solicita conocer el estatus del Recurso de Apelación presentado, en contra de la Resolución 030 de 1 de junio de 2020, que confirmó en todas sus parte la Resolución 041 del 28 de febrero de 2020, acusada de ilegal. (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

De conformidad con lo señalado, el Tribunal de Alzada comparte el criterio del Procurador de la Administración, pues, si bien dentro de la Acción incoada se desprende que el actor acreditó las gestiones realizadas a fin de obtener respuesta sobre el Recurso de Apelación presentado, no obstante, no se aprecia que, a pesar de no obtener respuesta por parte de la Institución demandada, haya

solicitado al Magistrado Sustanciador, obtuviera de la Entidad acusada, la certificación del Silencio Administrativo en que alega incurrió.

Lo anterior es así, toda vez que, en el libelo de su demanda, el accionante, solamente, advirtió que:

"DECIMO TERCERO: Mi mandante presentó recurso de APELACIÓN, sobre la cual no RECAYÓ, respuesta alguna, de parte de la entidad demandada, en el término de dos (2) meses contados desde la fecha de su interposición.

...

DECIMO QUINTO: **debe presumirse negado** dicho recurso de APELACIÓN o negado tácitamente, lo que configura la institución jurídica del **SILENCIO ADMINISTRATIVO**, y efectivamente conduce a autorizar el ejercicio directo por parte de mi representado de la Acción Contencioso-Administrativa.

...

DECIMO SEPTIMO: Que mi mandante solicitó por escrito respuesta sobre su recurso de Apelación interpuesto como documentación autenticada a través de memoriales suscritos por él mismo, con fechas de 1 de septiembre de 2020, 29 de septiembre de 2020, todas recibidas por la Autoridad Nominadora en las fechas de 2 de septiembre y 30 de septiembre de 2020, sobre la cual la Entidad demandada provee documentación a medias por no hay respuesta del recurso de apelación.

..." (Cfr. fojas 9-10 de expediente judicial).

Lo anteriormente transcrito, evidencia que el actor, si bien expresó al Magistrado Sustanciador, la imposibilidad que tuvo de obtener respuesta del Recurso de Apelación interpuesto, **pese a que realizó las diligencias pertinentes**; sin embargo, no solicitó que esta Superioridad, realizara la gestión oportuna a fin de incorporar, ya sea la respuesta del Recurso incoado, o en su defecto, la certificación de Silencio Administrativo del Procedimiento Administrativo, por lo que, estima el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que el mismo no cumplió con el requisito contenido en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943.

En este contexto, la Sala Tercera se ha pronunciado al respecto, señalando lo siguiente:

"...

Por otro lado, el Magistrado Sustanciador observa que la parte actora adjunta copia de la solicitud formulada al Alcalde del Municipio de Panamá (f.57), a fin de que certificara que el recurso de apelación presentado ante dicha entidad en contra de la Resolución No. 425-STL-2016 de 15 de diciembre de 2016, ha sido decidido o fallado. No obstante, omite pedir al Magistrado Sustanciador que, antes de admitir

la demanda, requiriese del ente demandado una certificación que hiciera constar que si tal solicitud fue o no resuelta, en atención a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943. Por lo tanto, la parte actora no logró probar el agotamiento de la vía gubernativa por silencio administrativo, motivo por lo el cual la demanda no debe ser admitida.

Sobre este tema, la Sala indicó en la Resolución de 3 de febrero de 2015, lo siguiente:

'En el presente caso, este Tribunal considera que la parte actora ha incumplido con lo señalado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, toda vez que no demostró el agotamiento de la vía gubernativa, de ahí que la acción ensayada resulte prematura, por cuanto el ente demandado se encuentra limitado de emitir decisión alguna.

En este contexto, es necesario recordarle a la parte actora que la finalidad que persigue el agotamiento de la vía gubernativa, es darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el agotamiento de la vía gubernativa se busca que dentro de la propia Administración Pública se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios.

En tal sentido, importa recordar que el agotamiento de la vía gubernativa, como presupuesto fundamental para la viabilidad de acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción, debe ser acreditado por la parte actora, ya sea a través de la presentación en copia autenticada de los recursos que en sede administrativa resuelven sus pretensiones, o a través de certificación en la que conste haber operado el fenómeno del silencio administrativo.

En relación a lo anteriormente este Tribunal observa que si bien la parte actora presentó Recurso de Reconsideración ante la entidad que emitió el acto objeto de demanda, y la entidad no se pronunció al respecto, por lo que pudo haberse alegado la figura del silencio administrativo por parte del demandante, no obstante no aporta la certificación que acredite que en efecto este fenómeno jurídico se verificó. De igual manera no hay constancias que indiquen que se realizaron gestiones para obtener la misma, y finalmente ante la imposibilidad de obtener dicha constancia por parte de la entidad demandada, no se aprecia que la actora haya solicitado al Magistrado Sustanciador que antes de admitir la demanda, requiriese del ente demandado la constancia o certificación de silencio administrativo.

**El artículo 46 de la Ley 135 de 1943 establece que en caso de que la autoridad administrativa no haya atendido la solicitud de certificación de silencio administrativo presentada, el recurrente puede solicitar en la demanda, previa a la admisión de la misma, que se pida al despacho a cargo la información sobre si existe o no pronunciamiento, con la finalidad de comprobar el silencio administrativo alegado y así agotar la vía gubernativa para dar pie a ocurrir ante este Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943.**

El agotamiento de la vía gubernativa es presupuesto esencial para recurrir ante esta Corporación en demanda contencioso administrativa y en ese sentido hacemos referencia al numeral 1 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, el cual es del tenor siguiente:

'Artículo 200. Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Sobre el tema, resulta atinado reproducir la Resolución de 30 de septiembre de 2011, que es del siguiente tenor literal:

Así las cosas, la licenciada ROSARIO CABALLERO debió pedirle al Magistrado Sustanciador no sólo que solicitara al Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario la certificación sobre el silencio administrativo sino acompañar la demanda del documento que prueba su gestión ante la respectiva autoridad administrativa, con miras a cumplir con lo preceptuado en el artículo 46 de la Ley Contenciosa (Cfr. Autos de 6 de marzo de 2009: Skycom Communications, S. A. vs. ASEP y 5 de septiembre de 2008: Nelly De Sousa vs. C.S.S.).

En relación a lo expuesto, esta Sala puntualizó en fallo fechado 19 de agosto de 2005, lo siguiente:

...

En efecto, la constancia de la **existencia del acto impugnado, su notificación, y la negativa tácita por silencio administrativo, permiten a la Sala verificar que la demanda ha sido presentada en tiempo oportuno debiendo el demandante aportar conjuntamente con el libelo copia auténtica del recurso promovido, con indicación de la fecha de su presentación, y la certificación de la institución, en la que se haga constar que desde la presentación del recurso han transcurrido dos (2) meses y que no ha habido pronunciamiento que lo decida.** En defecto de esta certificación el demandante puede solicitar al Magistrado Sustanciador, previo el trámite de admisión de la demanda, que requiera a la entidad demandada la constancia de si el referido recurso ha sido objeto de pronunciamiento, demostrando el actor que realizó las gestiones pertinentes para su consecución.

En consecuencia, el suscrito Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Carlos Jorge, en representación del señor Urbano Gálvez para que se declaren nulas por ilegales, la Resolución N° 4034-2005 del 25 de febrero de 2005 y la Resolución N° 4897-2005 del 12 de abril de 2005, ambas emitidas por el Director

General de la Caja de Seguro Social, la negativa tácita por silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones".

**Ante la carencia de documento que demuestre que la certificación por silencio administrativo le fue negada a la parte actora por parte de la entidad que emitió el acto hoy demandado**, se colige que no se ha probado el agotamiento de la vía gubernativa por silencio administrativo. Por tanto, se procede a negarle curso a la presente demanda de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

Como el demandante omitió los requisitos mencionados, su demanda no debe admitirse, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por licenciada Guadalupe del C. Martínez, actuando en nombre y representación de MITZI DEL CARMEN NAVARRO VELEZ, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 425-STL-2016 de 15 de diciembre de 2016, emitida por el Municipio de Panamá.

..." (Lo destacado es de la Sala Tercera).

En consecuencia, la presente Acción de Plena Jurisdicción en estudio, no cumple con el requisito establecido en el artículo 42 de la Ley No. 135 de 1943, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 200 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, porque no se ha comprobado el Silencio Administrativo alegado, y así agotar la Vía Gubernativa para recurrir a este Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En atención a los razonamientos anteriores, el resto de los Magistrados que integran la Sala estiman que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, no puede dársele curso a la presente Demanda.

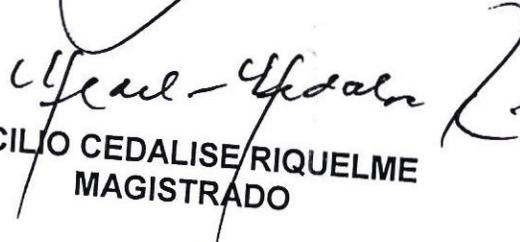
En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** del Auto de 14 de diciembre de 2020, resuelven **NO ADMITIR** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **RODRIGO ÓSCAR MATHEWS JAMES**, para que se declare Nula, por Ilegal, la Resolución No. 041 de 28 de febrero de

2020, emitida por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, su Acto confirmatorio, así como la Negativa Tácita por Silencio Administrativo al no dar respuesta al Recurso de Apelación y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE/RIQUELME  
MAGISTRADO



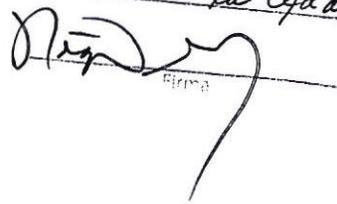
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE mayo DE 20 21

A LAS 2:17 DE LA tarde

A Quereda de la Administración.



Firma