

## DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DARÍO MONTERO, EN REPRESENTACIÓN DE MODESTO CERRUD DUARTE, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1997, DICTADA POR EL GERENTE REGIONAL DE PANAMÁ ESTE DEL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y ELECTRIFICACIÓN Y LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO, INCURRIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA MISMA INSTITUCIÓN. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DOS (2) DE MARZO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Darío Montero, actuando en su condición de apoderado judicial de MODESTO CERRUD DUARTE, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción con el propósito de que se declare nula por ilegal la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997, dictada por el Gerente Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por el Director General de la misma Institución.

Mediante el acto impugnado, la Gerencia Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) comunicó al señor MODESTO CERRUD DUARTE que procedió a desconectar y remover los equipos de instalación y medición colocados por esta entidad en el Mini Super Villa Unida, negocio del cual él es propietario, por el hecho de que este establecimiento comercial se encontraba ubicado en terrenos que constituyen una servidumbre de paso reconocida a favor del ente emisor para el paso de líneas de alta tensión; situación ésta que representaba peligro tanto para el mismo, como para sus trabajadores y clientes.

## ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

El demandante sustenta su pretensión aduciendo básicamente dos situaciones.

Por una parte considera que las medidas adoptadas por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) mediante la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997 constituye un acto de abuso de autoridad; mientras que, por la otra, denuncia que el hecho en virtud del cual el ente emisor decidió suspenderle el servicio de electricidad al Mini Super Villa Unida no está previsto como una causal para rescindir el Contrato de Suministro de Energía Eléctrica suscrito entre las partes en conflicto.

Al respecto, el recurrente expone en el hecho noveno del libelo de demanda lo siguiente:

NOVENO: La negativa tácita por Silencio de la Administración y la sorpresiva resolución que hoy impugnamos es repudiada por la población de Villa Unida por los (sic) siguientes (sic):

A. El corte del fluido (sic) eléctrico del local comercial, sin ninguna notificación constituye un verdadero abuso de autoridad, en perjuicio del local comercial.

B. El local comercial que por más de 20 años, ha venido operando la actividad de ventas de mercancía seca y refrigerada en general, se le (sic) ha impedido continuar, producto del abuso e irrespeto a los derechos particulares.

C. El contrato de Suministro de Energía Eléctrica solo se termina por los siguientes casos:

- Incumplimiento de las cláusulas establecidas en el presente contrato.
- Solicitud escrita del propio cliente.
- La formación de concurso de acreedores.
- Disolución del propio cliente.

#### INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En este documento el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, justificó las acciones adoptadas contra el Mini Super VILLA UNIDA, propiedad de MODESTO CERRUD, en el hecho de que dicho establecimiento comercial había sido construido "violando disposiciones municipales sobre obras y construcciones, acorde a criterio vertido por autoridades competentes del ramo, inclusive en área(s) de servidumbre(s) que ocupan nuestras torres de alambrado de transmisión eléctrica." (Lo subrayado es del Tribunal).

Cabe destacar que también forman parte de este informe una serie de notas y memorandos expedidos por el IRHE y el Municipio de Panamá los cuales, a juicio de aquella entidad, sustentan la procedencia y viabilidad de su actuación.

#### CRITERIO DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

Mediante Vista Fiscal No. 179 de 14 de mayo de 1998, la señora Procuradora de la Administración solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte de Suprema de Justicia denegar las pretensiones del actor, por considerar que las mismas carecen de fundamento jurídico.

En ese sentido, tenemos que la referida servidora pública desestimó el primer cargo de ilegalidad endilgado por el recurrente, mismo que gira en torno al artículo 36, numeral 3 de la ley No. 135 de 1943 que establece lo siguiente:

"Artículo 36: Se considerará agotada la vía gubernativa:

...

3 ... Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semiautónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si se comprobare plenamente que no fue admitido el memorial en que se hizo la solicitud de que trata el inciso anterior, se considerará asimismo agotada la vía gubernativa." (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

La señora Procuradora considera que este primer cargo de ilegalidad no procede, puesto que el silencio administrativo se configura cuando ha transcurrido el término de dos meses sin que la Administración haya decidido expresamente un asunto determinado sometido a su decisión, y no cuando ha precluido el plazo de treinta días previsto en el artículo 41 de la Constitución Política, norma en la que el demandante ha apoyado su pretensión.

Para ilustrar esta situación, la Procuraduría de la Administración elaboró la siguiente relación de hechos:

"En el caso sub júdice, el interesado, señor Modesto Cerrud D., el día 13 de octubre de 1997, remitió una Nota al Director del I. R. H. E, Fernando Aramburú Porras, para que se le reinstalaran los medidores del local comercial de su propiedad, los que le fueron retirados el día 9 de octubre de 1997.

Dicha solicitud fue recibida en la Institución, el día 14 de octubre de 1997, tal como consta en la foja 4 del expediente judicial.

Por lo tanto, la Administración contaba con dos meses para emitir una respuesta al Administrado; concretamente, hasta el día 14 de diciembre de 1997.

Antes que se venciera dicho término, el Ingeniero Carlos Mosquera, Gerente Regional de Panamá Este, emitió el Oficio No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97, el día 8 de noviembre de 1997, en el que le explicaba al señor Modesto Cerrud Duarte las razones por las cuales la institución a su cargo decidió la desconexión y remoción del equipo que se encontraba en el establecimiento en referencia.

Siendo ello así, no se produjo el Silencio Administrativo alegado."

De igual modo, cabe destacar que la Vista Fiscal en referencia contiene un estudio detallado de los aspectos de mayor relevancia que tanto legal como jurisprudencialmente se advierten en la figura del silencio administrativo.

Al proceder al análisis del segundo cargo de ilegalidad, esta funcionaria de alta jerarquía advirtió que el artículo 12 del Decreto de Gabinete No. 235 de julio de 1969 no establece, como lo afirmó el recurrente, las formas de disolución del Contrato de Suministro de Energía Eléctrica; sino que la norma en comento describe quienes son los miembros que integran la Junta Directiva del I. R. H. E.. Ante esta confusión, la señora Procuradora optó por no emitir concepto y justificó la legalidad de la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997 en el artículo 160 del Manual de Normas y Condiciones para la Solicitud y Suministro del Servicio Eléctrico y el artículo 146 del Decreto No. 535 de 1960 ambos relacionados con las prohibiciones que se suscitan en torno a las servidumbres constituidas a favor del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

#### DECISION DEL TRIBUNAL

Evacuados los trámites procesales atinentes a los procesos contenciosos administrativos de plena jurisdicción, corresponde a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entrar a resolver el fondo del presente litigio, mismo que tiene su origen en la expedición de la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-04-97 de 8 de noviembre de 1997 dictada por el Gerente Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), mediante la cual se comunicó al señor MODESTO CERRUD la decisión del IRHE de proceder con la desconexión y remoción de los equipos eléctricos instalados en el MINI SUPER VILLA UNIDA por el hecho de que el anexo efectuado a dicho establecimiento comercial se encontraba a 12 1/2 metros de una servidumbre constituida a favor del ente emisor para el paso de líneas de alta tensión. Esta situación, a juicio del IRHE, ponía en peligro la vida del señor MODESTO CERRUD, sus trabajadores y clientes, considerando que en las proximidades de tales terrenos se había producido, anteriormente, la muerte de dos personas como consecuencia de una descarga eléctrica.

Este Tribunal Colegiado procede de inmediato a analizar las normas legales que el recurrente consideró infringidas por la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997.

El primer cargo de ilegalidad endilgado por la parte actora se produce en torno a la supuesta transgresión del artículo 36, numeral 3 de la ley No. 135 de 1943 el cual preceptúa lo siguiente:

"Artículo 36: Se considerará agotada la vía gubernativa:

1. Cuando interpuestos alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33 se entienden negados, por haber transcurrido un plazo

de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos;

2. Cuando no se admita al interesado el escrito en que interponga cualesquiera de los recursos señalados en el artículo 33.

La circunstancia que contempla este inciso deberá ser probada plenamente;

3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semiautónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si se comprobare plenamente que no admitido el memorial en que se hizo la solicitud de que trata el inciso, anterior, se considerará asimismo agotada la vía gubernativa." (Lo resaltado es del Tribunal)

En sustento de la alegada infracción, el actor solamente se limitó a realizar el siguiente enunciado:

"Artículo 41. de la Constitución Política de la República de Panamá."

Esta norma dispone:

"Artículo 41. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma."

Esta Superioridad no entiende que quiso decir el demandante al relacionar la supuesta transgresión del artículo 36, numeral 3 de la ley N° 135 de 1943 con la disposición constitucional transcrita. La primera norma instituye lo que el Derecho Administrativo ha denominado Silencio Administrativo, mientras que la segunda consagra la figura que el Derecho Constitucional conoce como Derecho de Petición, las cuales no guardan ninguna relación entre sí.

El silencio administrativo es una ficción jurídica que la ley ha creado en protección o beneficio de los administrados y se produce cuando un particular, a través de alguno de los medios de impugnación procedentes en la vía gubernativa (reconsideración y apelación), presenta un reclamo ante la administración y transcurre el término que la ley señala (dos meses) sin que ésta emita su dictamen. Ante esta situación se entiende que el ente administrativo demandado ha proferido una decisión tácita sobre el punto controvertido, misma que tiene dos efectos importantes:

1. Se entiende denegada la pretensión del recurrente y,

2. Se entiende agotada la vía gubernativa, lo que constituye un presupuesto indispensable para recurrir ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo en las acciones de plena jurisdicción.

Por su parte, el derecho petición "es un acto unilateral por medio del cual se ejerce la facultad que tiene todo individuo de dirigirse a los poderes constituidos pidiendo la reparación de un agravio o reclamando su intervención en asuntos de interés público; no inicia proceso alguno y la solicitud debe ser resuelta en el término de treinta días." (Jurisprudencia Constitucional. Centro

de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, Tomo I, pág 260.)

De las consideraciones expuestas se evidencia que el silencio administrativo y el derecho de petición son dos figuras jurídicas totalmente distintas. El primero es el efecto que se produce cuando la Administración incurre en un estado de inercia o inactividad al no resolver en el término de dos meses un determinado asunto sometido a su pronunciamiento; mientras que el derecho de petición es una facultad constitucional atribuida al particular con el propósito de que éste presente respetuosamente, de manera informal, sus quejas y peticiones ante los servidores públicos; las cuales deben ser atendidas en el término de treinta días. Sin embargo, si transcurre este lapso sin que la Administración de respuesta al requerimiento planteado, éste mutismo no constituye Silencio Administrativo; sino que acarrea sanciones para el funcionario a quien fue dirigida la solicitud desatendida, a la luz de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley No. 36 de 5 de junio de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 41 de la Constitución Política de la República".

Hechas las anteriores aclaraciones, corresponde ahora determinar si la Gerencia Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) incurrió efectivamente en silencio administrativo; así como corroborar si tal circunstancia ha quedado debidamente acreditada.

El señor MODESTO CERRUD promovió ante el INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION I. R. H. E. recurso de reconsideración con apelación en subsidio contra la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997 ante el IRHE el 17 de noviembre de 1997, siendo a partir de esta fecha cuando comenzó a correr el término de los dos meses para que se configure el silencio administrativo, es decir, que dicho término tenía como fecha de vencimiento el día 17 de enero de 1998.

Si bien es cierto que conforme a lo actuado en el expediente bajo estudio no se advierte que el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, dentro del período comprendido del 17 de noviembre de 1997 al 17 de enero de 1998, haya emitido su decisión en torno al reclamo incoado por el señor MODESTO CERRUD; tampoco se desprende de lo analizado en esta causa administrativa que el apoderado judicial de la parte actora haya realizado las diligencias pertinentes a fin de demostrar efectivamente que la dependencia estatal demandada negó tácitamente la pretensión de su poderdante al no emitir su dictamen en el término legal de dos meses; es decir por haber incurrido en Silencio Administrativo.

Para acreditar tal circunstancia, el demandante tenía, tal como lo expuso la señora Procuradora, alguna de estas dos opciones:

1. Acreditar que había requerido al INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION la documentación pertinente que certificara si había recaído o no decisión sobre el recurso incoado, o que habiendo realizado las diligencias pertinentes le fue imposible obtener dicha certificación; ó
2. Solicitar al Magistrado Sustanciador que requiriera de la autoridad demandada información sobre si ha recaído o no decisión respecto del punto controvertido.

Al no haberse aportado ninguno de los documentos probatorios descritos, este Tribunal concluye que el INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION, en el presente caso, no incurrió en la negativa tácita de su pretensión por Silencio Administrativo y por tanto lo procedente es rechazar este primer cargo de ilegalidad.

Como segunda norma supuestamente transgredida, se invoca el artículo No. 12 del Decreto de Gabinete No. 235 de 30 de julio de 1969.

Al respecto, la Sala se percató, tal como fue advertido por la señora Procuradora, que la referida disposición legal no prevé las causales en virtud de las cuales procede la rescisión del Contrato de Suministro de Energía

Eléctrica suscrito entre el IRHE y el señor MODESTO CERRUD, sino que señala los miembros que integran la Junta Directiva de la recién transformada empresa de electricidad estatal.

No obstante, esta Superioridad procedió a la revisión de las normas que conforman el Decreto de Gabinete No. 235 de 1969 a efectos de realizar el análisis pertinente, sin encontrar el texto que el actor consideró infringido, por lo que ante la carencia de una norma supuestamente vulnerada, lo lógico es obviar el estudio de dicha transgresión.

Ante las argumentos expuestos por la parte actora y las conclusiones a las que ha arribado esta Superioridad después de haber realizado los estudios correspondientes, los miembros de este Tribunal Colegiado no encuentran sustento jurídico en las pretensiones del actor, por lo cual lo procedente es denegar los requerimientos del recurrente y declarar la legalidad de la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997 expedida por el Gerente Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARAN QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. DEDC-GNPC-GRPESC-041-97 de 8 de noviembre de 1997 expedida por Gerente Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por el Director General de la misma institución.

Notifíquese.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) JORGE FÁBREGA P.  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS ALBERTO BARRÍA, EN REPRESENTACIÓN DE JOSÉ JERÓNIMO HUC CASTILLO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 468-D-136 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1999, DICTADA POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, TRES (3) DE MARZO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Licenciado Luis Alberto Barría, en representación de JOSÉ JERÓNIMO HUC CASTILLO, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 468-D-136 de 15 de noviembre de 1999, dictada por el Ministro de Gobierno y Justicia, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador procede a examinar la demanda incoada, a fin de determinar si la misma cumple o no con los presupuestos legales exigidos para su admisión.

Como ha sido jurisprudencia de esta Sala, uno de los requisitos fundamentales para la admisión de toda demanda contencioso administrativa, es el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que a la letra dispone lo siguiente:

"Artículo 28. Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativa contendrá: