REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Edwin Amok Martínez Villarreal, actuando en nombre y representación de **ROSA ELVIRA VILLAREAL DE MARTÍNEZ**, ha presentado ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución 03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, la negativa tácita por silencio administrativo y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante Resolución de veinte (20) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), esta Corporación de Justicia, a solicitud de parte en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la Ley N°135 de 1943, ordenó al Consejo Técnico Nacional de Agricultura que respondiera a la solicitud de certificación de silencio administrativo o negativa tácita al recurso de reconsideración, presentada el día veintisiete (27) de junio de dos mil dieciocho (2018), lo cual fue contestado a través de la Nota CNTA 003-19 de catorce (14) de enero de dos mil diecinueve (2019) (Cfr. f. 134, de expediente administrativo, fs. 22 a 23 y 27 de cuadernillo judicial).

Posteriormente, la presente demanda fue admitida mediante providencia de doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por lo que se le envió copia de la misma al Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), para que rindiera su informe explicativo de conducta, y se le corrió traslado de la misma a la Procuraduría de la Administración (Foja 37).

PRETENSIONES DE LA DEMANDA

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), suscrita por el Agrónomo Andrés Saavedra, el Ingeniero Jorge Adames y el Ingeniero Agrónomo Roderick González, a través de la cual se resuelve sancionar con amonestación escrita y suspensión indefinida, como miembro del Pleno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, a la Ingeniera **ROSA ELVIRA VILLARREAL DE MARTÍNEZ.**

Que como consecuencia de la anterior declaratoria, la demandante solicita su restitución al cargo de presidenta y miembro del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, y que sufraguen los gastos legales ocasionados para obtener el restablecimiento de los derechos vulnerados.

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El apoderado judicial de la demandante sostiene que, su representada fue víctima de un proceso administrativo amañado por tres miembros del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, sin asidero jurídico, en el cual se han violentado sus derechos y el debido proceso, mediante un procedimiento interno alejado del mecanismo establecido en la Ley N°22 de 30 de enero 1961, ya que decidieron acoger una denuncia de manera verbal por tres miembros, quienes a su vez la suscribieron y admitieron, siendo juez y parte al mismo tiempo, sin material probatorio que acreditara una conducta deshonesta de su representada,

violentando el principio de separación de funciones, incumpliéndose el proceso administrativo vigente.

Establece que, la autoridad demandada pretendió notificar a su representada de manera verbal de la resolución impugnada, pese a que no existía físicamente en el expediente, por lo cual presentó recurso de reconsideración el día diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018), pero la entidad demandada nunca se pronunció al respecto y transcurrieron dos (2) meses, por lo que solicitó la certificación del silencio administrativo respectivo, y es allí cuando se le notifica formalmente de la resolución; no obstante, a la fecha, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura no se ha pronunciado, a pesar que su propia resolución manifiesta que la misma admite recursos; negativa tácita que estima debe declarase nula.

Agrega que, ante el silencio administrativo ocurrido dentro de los dos (2) meses posterior al acto solicitado, es decir el periodo comprendido entre el pasado tres (3) de julio al tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), ha sido una negativa por parte del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, lo que conlleva la nulidad del acto por parte de la Sala Tercera, ya que se han desconocido y vulnerado los derechos de su representada.

DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El apoderado judicial en su libelo de demanda, alega la infracción del artículo 32 de la Constitución Nacional y los artículos 34 y 201, numeral 31 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 32 de la Constitución Política

> "Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria."

Como fundamento del presente cargo de ilegalidad, el demandante aduce que la violación de la norma fue en forma directa, por omisión y comisión, debido a la falta de pronunciamiento sobre el recurso de reconsideración, por parte de la entidad demandada, y que pese a establecerse claramente la prohibición de doble juzgamiento, la resolución establece dos sanciones.

La parte actora también estima que se han conculcado los artículos 34 y 201, numeral 31 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que citan lo siguiente:

> "Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que rija, por el cumplimiento de esta disposición.
> Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."
>
> "Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:
> (...)
> 31. **Debido proceso legal**. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitucional Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.
> (...)".

Considera la parte demandante que, las normas citadas han sido infringidas en forma directa, por comisión, ya que el acto impugnado violenta el debido proceso al omitir el procedimiento administrativo establecido, perdiéndose la objetividad del mismo y al ser desarrollado en perjuicio directo de su representada.

INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, para que rindiera un informe explicativo de conducta sobre el caso, el cual consta visible a fojas 39 y 40 del expediente.

El Ingeniero Jorge Adames, como miembro del Pleno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, designado para contestar el informe explicativo de conducta, señala que el comportamiento de la Ingeniera **ROSA ELVIRA VILLARREAL DE MARTÍNEZ** entorpecía considerablemente la actividad de dicho órgano del Estado, por lo que los miembros del mismo, Dr. Juan Corella, Ingeniero Jorge Santamaría y el Agrónomo Ariel Martínez, se vieron obligados a presentar denuncia formal contra la ingeniera, por faltar a sus deberes y contravenir las decisiones asumidas por el Pleno del Consejo y las normas de dicha institución.

Precisa que, la ingeniera sancionada actuó arbitrariamente desconociendo, mediante diversos actos y de manera reiterada, las decisiones del Pleno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, oponiéndose abiertamente a la voluntad de la mayoría, en particular a lo decidido en la reunión de quince (15) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), a través de llamadas telefónicas y por mensaje de whatsapp, lo que motivó que le hicieran un llamado de atención y que hicieran valer la voluntad del Consejo, mediante la participación del Vicepresidente, para poder adelantar lo decidido por el Pleno, ante la negativa de la demandante de cumplir con lo acordado.

Añade que, los miembros del Consejo Técnico Nacional de Agricultura que presentaron la denuncia y su ampliación, se declararon impedidos, por lo que los miembros suplentes asumieron el proceso y luego emitieron la resolución de diez (10) de octubre de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual acogen la denuncia y su ampliación, suspenden temporalmente -como miembro del Pleno del Consejo- a la Ingeniera **ROSA ELVIRA VILLARREAL DE MARTÍNEZ** mientras se desarrollaba el proceso y se ordenaba el inicio de la investigación de los hechos denunciados.

Indica que, la apoderada legal de la Ingeniera **ROSA ELVIRA VILLARREAL DE MARTÍNEZ** presentó solicitud y recurso de nulidad y recusación, la cual fue rechazada por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura el diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), "por no tener fundamento y ser totalmente falso lo sustentado".

Manifiesta que, los miembros suplentes del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, luego de revisar la denuncia, el escrito de descargos, las pruebas aportadas por cada una de las partes intervinientes y las normas aplicables, emitieron la Resolución N°03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), mediante la cual resuelven sancionar con amonestación escrita a la Ingeniera **ROSA ELVIRA VILLARREAL DE MARTÍNEZ** y suspenderla indefinidamente, como miembro del Pleno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

Afirma, además, que la apoderada legal de la demandante se notificó de la resolución impugnada el día doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018) y se le hizo entrega de una copia de la misma, cumpliendo así con el artículo 95 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por ello el Recurso de Reconsideración contra dicha resolución, presentado el día veinte (20) de abril de dos mil dieciocho (2018), es totalmente extemporáneo e improcedente, ya que fue presentado superando los cinco (5) días hábiles establecidos por el artículo 168, de la misma norma.

Finaliza señalando que, dicho Consejo es un órgano de única instancia, de manera que una vez que decide en mérito un caso mediante un proceso administrativo, solo cabe el recurso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo cual le fue comunicado a la ingeniera sancionada, de manera que este ente ha procedido conforme lo establece el ordenamiento jurídico al respecto.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por medio de la Vista Número 352 de cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019) y la Vista Número 994 de diecinueve (19) de septiembre de dos

mil diecinueve (2019), el representante del Ministerio Público, actuando en interés de la ley, en esta ocasión, emitió su concepto en cuanto al cargo de ilegalidad de la Resolución N°03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), del silencio administrativo en que supuestamente incurrió el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, y recomienda a la Sala Tercera declarar que no es ilegal el acto administrativo señalado, bajo el siguiente argumento (Cfr. Fs. 64 a 68, 87 a 93):

> "Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Rosa Elvira Villarreal**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, por silencio administrativo en que supuestamente incurrió el **Concejo Técnico Nacional de Agricultura** al no dar respuesta al recurso de reconsideración presentado el 3 de julio de 2018, tal como explicamos a continuación.
> ... es necesario aclarar que mediante la Nota de 12 de abril de 2018, el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, previamente había dejado constancia de la notificación del acto acusado y en consecuencia de la oportunidad procesal de las acciones de impugnación,...
> De lo antes expuesto se infiere con meridiana claridad, que **si la notificación de la Resolución 03-18, de 6 de marzo de 2018, se efectúo el 12 de abril de 2018, es claro que la interposición del recurso de reconsideración el 3 de julio de 2018, es extemporáneo ya que supera el término de cinco (5) días que opera para la presentación de dichas acciones.**
> No obstante, lo anterior, Rosa Elvira Villarreal, acudió a la Sala Tercera, el 1 de noviembre de 2018, mediante su apoderado judicial para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa a través de la cual se le amonestó por escrito.
> (...)
> Luego de analizar los argumentos expuestos por la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, y de las constancias procesales que reposan en el expediente, este Despacho reitera que no le asiste la razón a Rosa Elvira Villarreal, ya que está claro que lo que intenta al indicar el silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada es reactivar la vía gubernativa, con la finalidad que ese Tribunal evalúe las pretensiones que no probó durante el procedimiento administrativo.
> (...)
> En el marco de lo antes expuesto, este Despacho estima que los cargos de infracción de los artículos 34 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestados por la demandante no tienen asidero jurídico, toda vez que el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, otorgó todas las garantías procesales y las diferentes etapas procedimentales para que la administrada ejerciera su derecho a la defensa.

Respecto a los planteamientos que refieren el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, es importante señalar que no ha sido parte de nuestro análisis puesto que el mismo no corresponde a la discusión de legalidad de las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción.

Actividad Probatoria.

(...)

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;**...

(...)

Sobre el particular, **la entidad demandada advirtió mediante el informe de 12 de abril de 2018, que la abogada de Rosa Elvira Villarreal, fue debidamente notificada ese día y no el 27 de junio de 2018, por consiguiente, no puede este Despacho circunscribirse al análisis exclusivo de la figura del silencio administrativo ante la supuesta falta de pronunciamiento de un recurso de reconsideración que fue presentado tres (3) meses después de la notificación del acto administrativo que lo originó, de lo cual se infiere una clara intensión de reactivar la vía gubernativa**..."

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

En atención a lo preceptuado por los artículos 206 de la Constitución Política de Panamá y 97 del Código Judicial, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado, por lo que, luego de desarrollados los trámites legales de rigor, corresponde a los Magistrados que la integran pasar a decidir el fondo de la presente causa.

Para ello, lo procedente es determinar, previamente, si se constituyó la negativa tácita por silencio administrativo, en los términos señalados en la demanda, y su incidencia en la legalidad de la actuación administrativa, para posteriormente revisar los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora.

El silencio administrativo constituye un fenómeno jurídico al cual la ley le confiere el efecto procesal de hacer viable una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la Administración no responda a los recursos

que ante ella presenta un particular que considera que se le ha vulnerado un derecho subjetivo.

Lo expuesto se ajusta a la definición contenida en el numeral 104 del artículo 201, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que contiene el glosario, y que cita así:

> "104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y que queda abierta la vía jurisdiccional de los contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado."

En consonancia con la norma transcrita, los artículos 156 y 157, de la misma Ley, también hacen referencia al silencio administrativo y al entendimiento de la denegación presunta cuando no haya respuesta en las peticiones realizadas por un particular, a efectos de presentar los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes y al entendimiento positivo de la respuesta a lo solicitado, cuando así lo establezca expresamente una disposición legal.

Por otro lado, el artículo 200 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en sus numerales 1 y 2, indica que se entiende 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;...*".

En este sentido, se observa que la demandante se notificó de la Resolución 03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), el día doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018) y que presentó recurso de reconsideración el veinte (20)

de abril de dos mil dieciocho (2018), pero por falta de pronunciamiento del Consejo Técnico Nacional de Agricultura reiteró su presentación el día tres (3) de julio de dos mil dieciocho (2018); que transcurrido el término previsto en la Ley, presentó solicitud de certificación de silencio administrativo o negativa tácita al recurso propuesto, ante lo cual la entidad demandada mediante Nota 003-19 de catorce (14) de enero de dos mil diecinueve (2019), respondió a esta Colegiatura que no se había resuelto dicho recurso debido a su extemporaneidad e improcedencia, pues fue interpuesto superando los cinco (5) días hábiles que, para ello, otorga el artículo 168 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 y, además, porque sus decisiones son definitivas y solo pueden ser recurridas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. fs. 129 a 134 del expediente administrativo).

Sobre lo expuesto, estimamos importante resaltar que es deber legal de la Administración dar respuesta al recurrente en cuanto a su petición, y solo puede justificarse la demora en la medida que así se le informe, en tiempo oportuno, las razones de la misma. De otro modo, la norma permite asumir que existe un silencio administrativo y, consecuentemente, una negativa a su petición, lo cual se configuró en la presente causa.

Ante lo señalado, también cabe advertir que la omisión de la Administración de un pronunciamiento oportuno respecto de la solicitud o recurso interpuesto, no constituye *per se* una violación al artículo 200 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, ya que esta norma lo que busca es ofrecer una garantía al actor frente al incumplimiento de la Administración, para que pueda acudir a la vía jurisdiccional pasado el término previsto.

Dicho lo anterior, corresponde pasar a examinar los cargos de ilegalidad alegados por la accionante, contra el acto administrativo acusado.

En primer lugar, se observa que la demandante cita como norma infringida el artículo 32 de la Constitución Nacional, norma de rango constitucional cuyo examen le corresponde, de manera exclusiva, al Pleno de la Corte Suprema de

Justicia y no a esta Sala, de acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Corporación de Justicia (Sentencia de 30 de noviembre de 2006, Sentencia de 29 de agosto de 2017 y Sentencia de 10 de febrero de 2021).

Seguidamente, vemos que se alega la infracción de los artículos 34 y 201, numeral 31 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, pero de una revisión de los argumentos en los que la parte actora sustentó la violación de tales normas, es poco lo que puede extraerse habida cuenta que no realizó una explicación clara y detallada del concepto de dichas infracciones, o bien no precisó qué actuaciones del ente demandado y de qué manera estas conculcaron los preceptos legales señalados, a fin que delimitara y orientara el análisis que, junto al material probatorio aportado, este Tribunal debe realizar al momento de pronunciarse en cuanto al fondo.

Las deficiencias expuestas no pueden ser subsanadas por esta Colegiatura en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, pues el examen que este debe efectuar se limita a verificar si el acto administrativo impugnado vulnera o no las normas legales y/o reglamentarias que se alegan infringidas, tomando en cuenta los cargos concretos de ilegalidad, con los cuales la parte actora fundamenta su pretensión; carga procesal que asume el accionante cuando demanda la nulidad de un acto administrativo cuya legalidad se presume.

De acuerdo a la doctrina jurídica y los precedentes jurisprudenciales de este Tribunal, la jurisdicción contenciosa se caracteriza por ser un derecho eminentemente rogado, lo cual impide que el juez pueda pronunciarse sobre situaciones o normas que no han sido invocadas por las partes en la demanda, o sobre lo cual no ha sido pedido o manifestado en la demanda en el concepto de la violación, a diferencia de la jurisdicción ordinaria en la que el juez puede fallar más allá de lo pedido (principio lura novit curia*) y* que obliga al juez a saber el derecho y escoger la norma que se considera aplicable al caso concreto, aunque no haya sido

invocada por la parte o lo haya sido erróneamente (Ver Sentencias de 9 de febrero de 2018 y de 15 de febrero de 2022).

Así las cosas, tenemos que al no haberse demostrado el quebrantamiento de las disposiciones invocadas por la parte actora en su demanda, este Tribunal se ve precisado en declarar que no es ilegal la Resolución 03-18 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura y, en consecuencia, desestimará el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°03-2018 de seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura y, en consecuencia, **NO ACCEDE** al resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 8 DE agosto DE 20 22
A LAS 8:50 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2249 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 5 de agosto de 20 22

SECRETARIA