REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

Conoce el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el recurso de apelación contra la Resolución de 17 de mayo de 2023, interpuesta por el Magister Pablo Rodríguez Díaz, actuando en nombre y representación de Sandra Morales, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. GG-453-2022 del 8 de noviembre de 2022, emitida por el Banco Nacional de Panamá.

Mediante la Resolución de 17 de mayo de 2023, el Magistrado Sustanciador negó la admisión de la demanda presentada (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial), considerando que la parte actora no cumple con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 200 y el numeral 104 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora presenta escrito de apelación legible a fojas 23 a 24 del expediente judicial, en el cual fundamenta su apelación en base a lo siguiente:

> "...
> **PRIMERO:** Que la señora **SANDRA MORALES MORALES,** al momento que fue destituida del BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, de su cargo como Oficial de Operaciones Senior, la institución le hizo entrega de la resolución **No. GG-453-2022,** del 8 de noviembre del 2022, donde en la misma en el punto segundo del resuelve indica que mi representada tiene Derecho a los recursos de Reconsideración y Apelación.
> **SEGUNDO:** Que partiendo de este hecho el cual mencionamos en el punto anterior, se procedió a presentar el recurso de Reconsideración en tiempo oportuno el día 18 de noviembre de 2022, y antes que se venciera el termino de los dos (2) meses que estipula el artículo 201 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, se procedió a ingresar el Recurso de Apelación el 16 de enero del 2023,

es decir antes que venciera el término de los dos (2) meses del primer Recurso presentado por lo que interrumpía la prescripción del mismo, con este hecho queremos señalar que contábamos con dos meses adicionales, para que el Banco Nacional de Panamá, se pronunciara con respecto a los Recursos que presentamos para agotar la Vía Gubernativa, tal como lo establece el artículo ya mencionado en este párrafo.

TERCERO: Para la fecha del 29 de marzo del 2023, el Banco Nacional de Panamá, emite una certificación en donde señala punto por punto todos los Recursos que la señora, **SANDRA MORALES MORALES,** presento indicando de manera clara y concisa, que el agotamiento de la Vía Gubernativa, concluyo el día 20 de marzo del 2023, por lo consiguiente no es posible que la demanda presentada ante este Tribunal sea extemporánea, ya que todo se presentó dentro de los términos indicados por la ley.

CUARTO: En cuanto a los precedentes citados por el jurista, de la resolución que menciona del 7 de enero del 2016, de la Resolución administrativa No.84-2015, en este contexto queremos indicar que en efecto la presentación ante este Tribunal fue extemporáneo partiendo del hecho que de haber presentado los Recurso de Reconsideración y Apelación, los dos meses para presentar su Demanda Contenciosa Administrativa, debieron ser para octubre y no para diciembre como indica en el texto plasmado por el Honorable Magistrado, cabe señalar que este no es nuestro caso ni se asemeja ya que hemos cumplido con lo establecido por nuestro ordenamiento Jurídico. Queremos recalcar que más claro no lo pudo plasmar el ente administrativo y es el que manifiesta claramente que el termino o mejor dicho el agotamiento de la Vía Gubernativa comenzaba a regir a partir del 20 de marzo de 2023, es decir que si contamos del 20 de marzo del 2023 al 20 de mayo de 2023, he allí donde se vence el término de la vía administrativa, inmediatamente se comienza a contar los dos meses para interponer el Recurso interpuesto en la sala tercera de lo contencioso administrativo y laboral, que se vencía el 20 de mayo de 2023.

..."

Según los argumentos presentados por la parte actora, solicita que se revoque el auto impugnado y admita la demanda.

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN POR LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración por medio de la Vista Número 970 de 28 de junio de 2023 (Cfr. Fs. 26 a 31 del expediente judicial), presenta oposición al recurso de apelación, el cual argumenta, señalando lo siguiente:

"...

En ese orden de ideas, es oportuno destacar que al revisar el expediente de marras se puede apreciar que la acción ensayada fue presentada el **15 de mayo de 2023,** a pesar que la parte actora promovió un recurso de reconsideración en contra del acto impugnado el **18 de noviembre de 2022,** mismo que, no fue resuelto por la entidad acusada en tiempo oportuno. Y que por esta razón se configuró el fenómeno jurídico denominado silencio administrativo, de conformidad con lo establecido en los articulo 200 (numeral 2) y 201 (numeral 104) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Sin embargo, la jurisprudencia de ese Alto Tribunal ha sido constante en el sentido que, para acreditar el silencio administrativo como medio de agotamiento de la vía gubernativa, es necesario que la activadora judicial copia autenticada con la constancia del recibido de la entidad demandada, del memorial contentivo de la solicitud de certificación del silencio administrativo. Y

en caso que esta última sea denegada, entonces formular una solicitud al Magistrado Sustanciador para que el mismo, antes de admitir la demanda, pida a la institución acusada que certifique el silencio administrativo. Situaciones que no han sido expuestas ni probadas por el apoderado judicial de quien demanda.

Dentro de ese contexto, y siendo que nuestra legislación Contencioso-Administrativa establece el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto esencial para recurrir ante la Sala Tercera, la acción bajo análisis debió ejecutarse por la recurrente dentro de un término perentorio de dos meses calendario, es decir, hasta el **18 de enero de 2023.** Y al no haberse dado la circunstancia de dicha manera, es claro que no le asiste la razón a la apelante, ya que, la presente demanda fue incoada de manera extemporánea ante esta Alta Magistratura.
..."

En base a lo expresado, la Procuraduría de la Administración solicita se confirme la Resolución de 17 de mayo de 2023.

DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, previa a las siguientes consideraciones:

Inicialmente este Tribunal de Segunda Instancia acota que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una demanda de plena jurisdicción, de nulidad, de indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

Tampoco debe interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de la tutela judicial efectiva; es decir, la tutela judicial efectiva de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.

La presente demanda no fue admitida por el Magistrado Sustanciador, mediante Resolución de 17 de mayo de 2023, fundamentando que la parte actora no cumple con

los numerales 1 y 2 del artículo 200 y el numeral 104 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946. (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial),

Por tal motivo, el magister Pablo Rodríguez Díaz, en nombre y representación de Sandra Morales Morales, interpuso recurso de apelación el 16 de junio de 2023.

Como puede observarse, la demanda ha sido encaminada con el propósito que esta Sala declare que es nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Banco Nacional de Panamá, al no contestar el recurso de apelación, por medio de la cual la señora Sandra Morales Morales, en su condición de Oficial de Operaciones Senior en esa entidad bancaria, fue destituida de su cargo.

Es necesario anotar, que la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Procedimiento Administrativo General, ha establecido en el artículo 200, la manera en la que se configura la negativa tácita por silencio administrativo, como medio de agotamiento de la vía gubernativa, para que de esta forma el afectado pueda acudir en demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera; cuya disposición legal es del siguiente tenor:

> "**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 comprado plenamente;
> 4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos."

Por su parte, el glosario de la Ley 38 de 2000, define la figura jurídica del silencio administrativo en el numeral 104 del artículo 201, el cual conceptúa lo siguiente:

> "**Artículo 201:** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

41

...

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 queda abierta la vía jurisdiccional de lo 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 se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado."

Ahora bien, la parte actora, invoca el silencio administrativo, como medio de agotamiento de la vía gubernativa, enmarcándose en el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es decir, cuando han transcurridos dos (2) meses sin que la Administración se pronuncie sobre la solicitud o recurso que le han sido presentados, por lo que es, a partir de ese momento que se da inicio al cómputo del término de prescripción de los dos meses para el ejercicio de la Acción de Plena Jurisdicción, en atención a lo previsto en la Ley Contencioso Administrativa.

Cabe indicar que, la Sala Tercera ha reiterado jurisprudencialmente, como lo cita Doctrina panameña, que para que se verifique la existencia del silencio administrativo alegado, la parte actora debe acompañar con el libelo de la demanda, copia autenticada de la solicitud o el recurso administrativo interpuesto, el cual no ha sido resuelto dentro del término de los dos (2) meses desde la fecha cuando se interpuso.

Ante la falta de pronunciamiento de los recursos presentados; la parte actora solicitó una certificación de silencio administrativo a la entidad, por consiguiente, el Banco Nacional de Panamá, a través de la Gerente de Área de Planeación del Recurso Humano, le contestó, lo siguiente:

"...

1. El día 18 de noviembre de 2022 se recibe en el Departamento de Administración de Recursos Humanos del Área metro, formal Recurso de Reconsideración suscrito por el Magister PABLO RODRIGUEZ, apoderado judicial de la señora **SANDRA MORALES MORALES,** contra de la Resolución No. GG-453-2022 de 8 de noviembre de 2022 emitida por el Subgerente General Administrativo del Banco Nacional de Panamá, **ROBERTO J. SOUSA N.,** donde se Resolvió la Destitución de **SANDRA MORALES MORALES.**

2. El recurso interpuesto por la ex colaboradora **SANDRA MORALES MORALES,** se entiende negado por la vía del silencio administrativo desde

42

> el 19 de enero de 2023, de conformidad con los artículos 157, 200 de la Ley 38 de 2000.
>
> 3. El día 16 de enero de 2023, se recibe formal recurso de apelación interpuesto por el Magister **PABLO RODRIGUEZ,** apoderado judicial de la señora **SANDRA MORALES MORALES,** en contra de la Resolución No. GG-453-2022 de 8 de noviembre de 2022 emitida por el Subgerente General Administrativo del Banco Nacional de Panamá, **ROBERTO J. SOUSA N.,** donde se Resolvió la Destitución de **SANDRA MORALES MORALES,** toda vez que no hubo pronunciamiento en cuanto a la reconsideración interpuesta.
>
> 4. El recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. GG-453-2022 de 8 de noviembre de 2022 emitida por el Subgerente General Administrativo del Banco Nacional de Panamá, **ROBERTO J. SOUSA N.,** donde se Resolvió la Destitución de **SANDRA MORALES MORALES,** se entiende negado por agotamiento de la vía gubernativa desde el 20 de marzo de 2023 de conformidad con los artículos 157 y 200 de la Ley 38 de 2000 desde el día 27 de diciembre de 2022.
> ..."

Ello significa que, en virtud que el recurso de reconsideración fue formalizado ante la Administración, el 18 de noviembre de 2022, la entidad demandada tenía dos (2) meses para decidir el medio de impugnación, es decir, hasta el 18 de enero de 2023, produciéndose en dicha fecha la supuesta negativa tácita del Ministerio de Ambiente.

En tal sentido, tomando en consideración que el término a partir de la ocurrencia del silencio administrativo, se produjo el 18 de noviembre de 2022, fecha donde inicia a computarse los dos (2) meses de prescripción de la Acción para concurrir ante este Tribunal, este despacho observa que el 15 de mayo de 2023, la parte actora, interpuso la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, contra la Resolución No. GG-453-2022 de 8 de noviembre de 2022, emitida por el Subgerente General Administrativo del Banco Nacional de Panamá, por lo que podemos concluir que la misma fue presentada de manera extemporánea, según lo contempla el articulo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que señala lo siguiente:

> "**Artículo 42b**. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda."

En virtud de lo antes expuesto, el resto de los magistrados que integran la Sala, consideran que lo procedente es confirmar el auto apelado.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, 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, **CONFIRMAN** la Resolución de 17 de mayo de 2023 que **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el Magister Pablo Rodríguez Diaz, actuando en nombre y representación de Sandra Morales, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. GG-453-2022 del 8 de noviembre de 2022, emitida por el Banco Nacional de Panamá.

NOTIFÍQUESE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

LICDA. TAMARA COLLADO
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
. NOTIFIQUESE HOY 29 DE Septiembre
DE 20 23 A LAS 8:59 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. 2989 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 29 de Septiembre de 20 23
SECRETARIA