



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS:**

La firma forense Aparicio, Alba y Asociados, actuando en nombre y representación de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, ha presentado una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Ministerio de Obras Públicas, al no dar respuesta a la solicitud de 18 de julio de 2023, y para que se hagan otras declaraciones.

Encontrándose en fase de admisibilidad, se procede a analizar la Demanda presentada, a fin de determinar si la misma cumple con los presupuestos para considerarla admisible.

Quien suscribe, advierte que la Demanda se encuentra dirigida contra la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió presuntamente el Ministerio de Obras Públicas, al no dar respuesta a la solicitud presentada por

medio de la Nota MPA-AL-PA1309-001-2023 de 18 de julio de 2023, por el representante legal de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, encaminada a obtener el pago de veinte millones de balboas (B/. 20,000,000) en concepto de premio por terminación anticipada atendiendo a la cláusula décima cuarta del Contrato suscrito con dicho ente ministerial.

En ese sentido, consta dentro del expediente copia con sello de recibido de la referida Nota fechada 18 de julio de 2023, acusada de ilegal, en la que se peticiona lo siguiente:

“...  
**El pasado 20 de junio de 2019 mediante Nota GG-013-2019, Constructora Meco SA**, empresa que figura como CONTRATISTA en el concluido proyecto de la referencia, tras la culminación de los trabajos contratados antes del plazo determinado según Contrato AL-1-116, **presentó solicitud formal** para el reconocimiento por parte del ESTADO del pago de la remuneración de B/. 20,000,000 (veinte millones de balboas), en concepto de premio por terminación anticipada atendiendo a la cláusula DECIMA CUARTA: MULTA Y BONIFICACIONES.

“...  
**Transcurridos más de 4 años luego de nuestra solicitud**, agradecemos se agilicen las gestiones correspondientes atendiendo al derecho que nos corresponde como CONTRATISTA DEL ESTADO.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 82 y 83 del expediente judicial).

De igual forma, quien acciona, expresa en los hechos noveno y décimo de la Demanda lo siguiente:

**“NOVENO: Mediante Nota GG-013-2019 con fecha de 20 de julio de 2019 dirigida a María Alejandra Gutiérrez en su condición de Directora de Administración de Contratos del Ministerio de Obras Públicas, CONSTRUCTORA MECO S.A. requirió el pago de la bonificación a que tiene derecho en virtud a la terminación anticipada de la obra tal y como lo dispone la cláusula décimo cuarta del contrato.**

**DÉCIMO: Ante la ausencia de respuesta de la Dirección de Administración de Contratos, CONSTRUCTORA MECO S.A.”** (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, el Sustanciador advierte que lo que la apoderada legal de la empresa **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, pretende con

la Solicitud de 18 de julio de 2023, **es reactivar la vía gubernativa**, demandando así una nota que **no consiste en el acto originario de negativa a su pretensión**.

Lo anterior es así, puesto que mediante la Nota MPA-AL-PA1309-001-2023 de 18 de julio de 2023, acusada de ilegal, únicamente **se reitera lo peticionado anteriormente por medio de la Solicitud de 20 de junio de 2019**, siendo esta última la misiva originaria generadora del alegado silencio administrativo, y contra la cual la parte debió alegar la concurrencia de dicha figura jurídica.

Y es que, el proceso no puede quedar abierto indefinidamente para que las partes o los interesados realicen los actos procesales cuando a bien lo consideren, o intenten acciones distintas a las establecidas en la Ley, pues el proceso ha de regirse por un principio de orden hasta llegar a la definición de la pretensión de quien accede a la jurisdicción; por lo tanto, la Acción interpuesta, inobserva lo dispuesto en los artículos 156, 200 y 201 (numeral 104), de la Ley 38 de 2000, cuyos contenidos rezan:

**“Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición** a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora, **si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición**, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, **el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional**, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición...”

**“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;”

“... ”

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.”

Así las cosas, el silencio administrativo es un fenómeno jurídico, que se encuentra revestido de gran relevancia e importancia, toda vez que la Ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante la jurisdicción contencioso administrativo, cuando la Administración **no brinde una respuesta a**

las solicitudes o recursos que originen actos recurribles ante esta instancia, cuyo objeto es servir de garantía para el particular, frente a la inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados a instancia de parte, para que la misma tenga la posibilidad de accionar los medios impugnativos correspondientes.

En el caso que nos ocupa, la presunta omisión incurrida por parte de la autoridad en dar respuesta a la petición original de 20 de junio de 2019, activó desde esa fecha el fenómeno jurídico conocido como silencio administrativo negativo, que tiene como efectos: negación de la solicitud realizada y el agotamiento de la vía gubernativa, en cumplimiento del supuesto contenido en el numeral 1 del artículo 200 de la ley 38 de 2000, citado en párrafos precedentes.

Siendo así, el agotamiento de la vía administrativa por silencio administrativo respecto a la petición elevada por la empresa demandante se configuró el 20 de agosto de 2019, fecha a partir de la cual inició el plazo para presentar la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo estudio, la cual fue promovida el 16 de noviembre de 2023; excediéndose en creces el término previsto en la Ley; por ende, su presentación deviene en extemporánea, por incumplir con el requisito de admisibilidad señalado en el artículo 42-b de la Ley N°135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

Respecto a reactivar la vía por medio de una solicitud o nota elevada ante el ente administrativo, esta Sala se ha pronunciado<sup>1</sup> de la siguiente manera:

“Así las cosas, somos del criterio que el acto contenido en la Nota atacada, no es recurrible ante esta Sala, ya que en la misma no se emite decisión alguna que afecte algún derecho subjetivo de la parte actora, por lo que tampoco cumple con los requisitos para ser considerada como un acto administrativo en este aspecto, al tenor de numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo en general, al no causar efecto jurídico alguno con su emisión, por lo que es un mero acto de comunicación. La norma en comento es del tenor siguiente:

...  
En este sentido, el catedrático colombiano Libardo Rodríguez R., en su obra Derecho Administrativo General y colombiano, señala que los actos administrativos. ‘Son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos...’ (RODRÍGUEZ, Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO, Actualizada con el nuevo Código de Procedimiento

<sup>1</sup> Resolución de 25 de abril de 2019, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011) Decimoctava edición. Editorial Temis, S. A., Bogotá Colombia 2013, Pág.307).

De todo lo anterior se desprende, que la parte actora se recurrió plenamente contra el acto que la destituyó, y por motivos de inconformidad con la decisión emitida por la Universidad de Panamá, **presenta una petición no idónea a fin de reactivar la vía y acudir a la vía jurisdiccional**, ya que no cabe una solicitud de reintegro, en este caso del señor Juan Antonio Cedeño González, ya que el acto que lo desvinculó de la administración pública se encuentra en firme y ejecutoriado.

...  
En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la firma Rosas & Rosas, actuando en nombre y representación del señor Juan Antonio Cedeño González, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° 3390-2018 de 29 de noviembre de 2018, emitida por la Universidad de Panamá, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

En consecuencia y con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la aludida demanda.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma forense Aparicio, Alba y Asociados, actuando en nombre y representación de **CONSTRUCTORA MECO, S.A.**, con el objeto que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, incurrida por el Ministerio de Obras Públicas, al no dar respuesta a la solicitud de 18 de julio de 2023, y para que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**



**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Noiembre

DE 20 23 A LAS 8:38 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración



FIRMA