

ENTRADA No. 103-2020

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AUGUSTO BERROCAL ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN ARLEY ILDRED RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 403 DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO AL NO DAR RESPUESTA AL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO Y PARA QUE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Magistrado Ponente: Carlos Alberto Vásquez Reyes



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Panamá, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

I. VISTOS:

En **grado de apelación**, conoce el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la **Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción**, interpuesta por el Licenciado Augusto Berrocal, actuando en nombre y representación de Arley Ildred Rodríguez Rodríguez, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 403 de 3 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y la negativa tácita por Silencio Administrativo al no dar respuesta, en relación al Recurso de Apelación presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la **Resolución de 23 de junio de 2020**, el Magistrado Sustanciador, negó la admisión de la Demanda examinada, toda vez que fue presentada de forma extemporánea, de conformidad con lo establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, debido a que se aprecia en autos que, la resolución que agotó la vía gubernativa: a saber, la Resolución No. 441 de 18 de

septiembre de 2019, fue notificada al actor el 20 de septiembre de 2019, y sin embargo, la Acción fue interpuesta el día 23 de enero de 2020, es decir más de dos (2) meses después de haberse agotado el término para su presentación.

I. ARGUMENTOS DEL APELANTE

En la sustentación del Recurso de Apelación, el apoderado judicial del demandante, indica que cumplió con lo establecido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, por los siguientes motivos:

“ ...

SEGUNDO: Con todo respeto, sentimos discrepar de las argumentaciones jurídicas en que se fundamenta la Resolución recurrida, dado que no considera el actuar de la entidad demandada. En efecto, como se puede observar en el texto de la Resolución que contiene el acto confirmatorio, esto es, la Resolución No. 441 de 18 de septiembre de 2019, dictada por la DIRECTORA GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, por la cual se confirma en todas sus partes la Resolución No. 403 de 3 de septiembre de 2019, también proferida por la Funcionaria (sic) mencionada, **infringe nuestro Procedimiento Administrativo al no advertirle a la servidora afectada con la medida de confirmación de su desacreditación, cuales recursos procedían conforma a la Ley contra ese acto confirmatorio.** O simplemente le correspondía advertirle que con esa decisión se **´agotaba la vía administrativa´.**

...

...De allí que ante la duda entrañable que provocó el acto Administrativo (sic) confirmatorio dictado por la Directora del SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN mi mandante promovió el 27 de septiembre de 2019, Recurso de Apelación contra la Resolución No. 441 de 18 de septiembre de 2019, y la Resolución No. 403 de 3 de septiembre de 2019, para que fuera el señor Ministro de dicha Cartera el que decidiera su suerte. Mediante Providencia No. 63 dictada el 27 de septiembre de 2019, la entidad demanda no admite el Recurso de Apelación mencionado. Sin embargo, dicha proveído no le es notificado a mi mandante, por tanto, no conocía de su existencia. De allí que al momento de proponer la presente demanda CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN invocamos el silencio administrativo, ya que mi representada desconocía de su existencia.

La Resolución impugnada adopta para contabilizar el término para la presentación de esta pretensión, la fecha de notificación de Resolución No. 441 de 18 de septiembre de 2019, y señala que a pesar de contabilizar el término de la fecha del proveído también resulta precluído.

Erróneamente la Resolución apelada no cuenta los dos meses que deben computarse para que se cumpla el silencio administrativo dado que la entidad demandada jamás intentó notificar a mi mandante la Providencia No. 63 dictada el 27 de septiembre de 2019, ni contestó las solicitudes que adjuntamos requiriendo se certificara si había resuelto o no el Recurso de Apelación interpuesto contra No. 441 de 18 de septiembre de 2019. ... (Lo subrayado es por la Sala)

Por tales motivos, le solicita a la Sala revoque la Resolución de 23 de junio de 2020, y en su defecto se admita la Demanda en estudio, por cumplir con los requisitos de procedibilidad establecidos en la Ley.

II. PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, mediante Vista Número 609 de 29 de julio de 2020, el Procurador de la Administración presentó Oposición al Recurso de Apelación promovido por el actor, señalando medularmente que:

“ ...

Expuesto lo anterior, esta Procuraduría coincide con la posición del Magistrado Ponente al **no admitir la acción de plena jurisdicción** objeto de análisis, ya que tal y como puede apreciarse, dicha acción fue interpuesta de manera extemporánea, situación que contradice lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946,

Nuestra posición se fundamenta en que la demanda se presentó el **día 23 de enero de 2020**, es decir más de dos (2) meses después de haberse agotado el término para la interposición de la misma, acorde al sello de notificación de la resolución que **agota la vía gubernativa contenida en la Resolución 441 de 18 de septiembre de 2019**, confirmatoria y que fue notificada personalmente al recurrente, **el día 20 de septiembre de 2019**; tal como lo señaló la entidad en su Providencia 063 de 27 de septiembre de 2019; en cuyo párrafo segundo versa lo siguiente: **‘Que una vez examinado el presente Recurso, se puede determinar que el mismo fue recibido por insistencia, ya que con el recurso de Reconsideración se agota la vía gubernativa...’** (Cfr. fojas 41, 35 y 36 del expediente judicial)

De lo anotado, se colige que el actor tenía el plazo de dos (2) meses para proponer la acción que ocupa nuestra atención; el cual venció **el 20 de noviembre de 2019**; no obstante, se observa que la demanda fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera el 23 de enero de 2020; es decir, más de dos (2) meses después de la fecha ya indicada, de lo que se infiere que la acción en estudio, fue interpuesta de manera extemporánea, conforme lo ha señalado el Tribunal en reiteradas ocasiones, ...” (Lo subrayado es por la Sala)

Por lo antes expuesto, le solicita al Tribunal que confirme la decisión proferida dentro de la Acción de Plena Jurisdicción examinada, por parte del Magistrado Sustanciador.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN

Atendidas las alegaciones expuestas por el apelante, y los argumentos del Procurador de la Administración, en torno a la admisibilidad del negocio jurídico bajo examen, le corresponde al resto de los Magistrados de la Sala Tercera, adoptar la decisión considerando lo sucesivo.

El artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, estipula que para ocurrir en Demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, estableciéndose un plazo de dos (2) meses, posteriores a dicho momento, para presentar la Acción de Plena Jurisdicción, en concordancia con lo dispuesto el artículo 42b de la referida normativa.

En ese sentido, el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 31 de julio de 2000, señala que se considera agotada la vía gubernativa cuando: *"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 Contenciosa Administrativa."*

Por otro lado, el artículo 200 de la referida Ley, establece que el Silencio Administrativo es un medio de agotar la vía gubernativa, el cual consiste en la falta de pronunciamiento de una autoridad pública, en relación a un asunto, petición o recurso; y que cuyo efecto es que una vez transcurrido el plazo dos (2) meses, el afectado puede interponer la Acción de Plena Jurisdicción.

Bajo este marco jurídico, se advierte que, para verificar la existencia del Silencio Administrativo alegado por el demandante para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el Sustanciador a luz de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, le requirió a la entidad demandada dicha certificación si ha

sido o no resuelto el Recurso de Apelación. Así pues, a través del Oficio SNM-DG-1598-2020 de 11 de marzo de 2020, la Directora General del Servicio Nacional de Migración, le comunicó al Tribunal que mediante la Providencia No. 063 del 27 de septiembre de 2019, se rechazó el Recurso de Apelación promovido, toda vez con el Recurso de Reconsideración, se había agotado la vía gubernativa.

Ante tales hechos, se observa que a través de la Providencia No. 063 del 27 de septiembre de 2019, la Directora Nacional de Migración, no admitió la Apelación interpuesta por el actor, porque con la interposición del Recurso de Reconsideración se agotó la vía gubernativa; sin embargo, cabe subrayar que la Resolución No. 441 de 18 de septiembre de 2019, que resuelve el Recurso de Reconsideración, señala, lo siguiente:

“SEGUNDO: ADVERTIR al interesado (a) que, contra la presente Resolución, **se podrá interponer los Recursos** contemplados en el Decreto Ejecutivo No. 138 del 4 de mayo de 2015.” (Cfr. fojas 34-35) (Lo subrayado es por la Sala)

Razón por lo cual, este Tribunal colige que, existe un error por parte de la Administración al enunciar la procedencia de Recursos, cuando la vía estaba agotada como alega posteriormente en la precitada Providencia. En consecuencia, es contradictorio al Principio de Buena Fe, el cual tiene como base que el “*administrado confía en lo que afirma la administración*”, que esta Colegiatura no tome en cuenta la fecha en que se configuró el Silencio Administrativo, es decir, transcurridos los dos (2) meses con que contó la entidad para resolver el Recurso de Apelación presentado.

Sobre este tema la Sala mediante la **Resolución de 28 de mayo de 2004**, señaló, lo siguiente:

“
...

La empresa MOTORES COLPAN, S.A., **una vez notificada de este acto interpuso los recursos de reconsideración y apelación que se le indicaron** y, la administración rechazó los mismos señalando que de conformidad con el artículo 78 de la Ley 56 de 1995 no

tenían competencia para resolver controversias relacionadas con la interpretación, ejecución o terminación de los contratos, toda vez que ello le compete a la Sala III de la Corte Suprema de Justicia.

Ante esta realidad, el Tribunal de Apelaciones no puede soslayar que a través del Aviso de Cobro-Retención N° 315-2002, **la Caja de Seguro Social le advirtió en forma errónea al administrado que podía recurrir a las instancias existentes en esa entidad**, con miras a lograr la modificación, revocación o anulación de la resolución emitida y, consecuentemente, motivó en la empresa afectada una esperanza de revisión del acto que merma sus intereses patrimoniales.

Este error de la administración, consistente en enunciar la procedencia de recursos cuando la vía gubernativa estaba agotada por el acto impugnado, no puede ir en perjuicio de los derechos subjetivos del administrado. Por tanto, resulta contrario al principio de buena fe, el cual tiene como base que el "administrado confía en lo que le afirma la administración", que esta Superioridad no tome en cuenta la fecha en que se notificó la Resolución que resuelve el recurso de apelación para determinar si la acción contencioso administrativa está o no prescrita (Cfr. Sentencia de 23 de julio de 2003. Priscilla Jiménez vs. C.S.S.).

Expuesto lo anterior, concluye esta Superioridad que la demanda de plena jurisdicción in examine, **fue presentada al cabo de los dos meses que contempla el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943**, razón por la cual resulta conforme a derecho mantener el auto apelado.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMAN la resolución de 31 de marzo de 2003, que **ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción**, interpuesta por la firma Moreno y Fábrega, en representación de MOTORES COLPAN, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el Aviso de Cobro-Retención N° 315-2002 de 14 de agosto de 2002, expedida por la Dirección de Abastos de la Caja de Seguro Social, acto confirmatorio y para que se haga otras declaraciones. (Lo subrayado es por la Sala)

Siendo ello así, y en atención que el Recurso de Apelación fue interpuesto el día **26 de septiembre de 2019**, y que la Providencia No. 063 del 27 de septiembre de 2019, no le fue notificada al demandante, este Tribunal colige que la Acción bajo examen no fue promovida extemporáneamente, toda vez que la misma se presentó luego de agotada la vía gubernativa, y al cabo de los dos (2) meses después de haberse vencido dicho término de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, es decir, el **23 de enero de 2020**.

Por tales motivos, esta Superioridad concluye que lo procedente es revocar la **Resolución de 23 de junio de 2020**, emitida por el Magistrado Sustanciador, porque el caso bajo estudio cumple con lo dispuesto en el artículo 42b la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

En mérito de lo expuesto, 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, **REVOCA** la Resolución de 23 de junio de 2020, y en su lugar, **ADMITE**, la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el apoderado judicial de Arley Ildred Rodríguez Rodríguez, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 403 de 3 de septiembre de 2019, emitida por el Servicio Nacional de Migración, así como su acto confirmatorio, y la negativa tácita por Silencio Administrativo al no dar respuesta, en relación al Recurso de Apelación presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

