

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.
Contestación de
la Demanda.

Propuesto por el Licdo. Darío Montero, en representación de Modesto Cerrud Duarte, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DEC-GNP-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.

Señores Magistrados de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

La Procuraduría de la Administración, en su calidad de defensora de los intereses de la Administración Pública, comparece ante esa Honorable Sala, con la intención de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, que se enuncia en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

Nuestra intervención se fundamenta en las atribuciones Constitucionales y Legales que nos otorgan los artículos 203, numeral 2, de la Constitución Política, el artículo 103 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 47 de la Ley N°33 de 1943 y el artículo 348, numeral 2 del Código Judicial.

I. La pretensión.

La parte actora requiere de Vuestro Tribunal, que se declare nula, por ilegal, la supuesta negativa tácita por Silencio Administrativo del Director General del I.R.H.E., señor, Fernando Aramburú Porras, por no responder a la solicitud del señor Modesto Cerrud Duarte, consignada en la Nota fechada 15 de diciembre de 1997.

También se requiere que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEC-GNP-GRPE-SC-041-97 del 8 de noviembre de 1997, emitida por el señor Carlos Mosquera, Gerente Regional de Panamá Este del I.R.H.E.

Este Despacho observa que la parte demandante no está asistida por un fundamento jurídico que favorezca sus pretensiones o que le otorgue derecho alguno, por lo que corresponde proceder a solicitar (como en efecto lo hacemos) a los Señores Magistrados, que se sirvan desestimar el petitum descrito en el libelo que contiene la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, son los que a seguidas se copian:

Primero:En el expediente judicial únicamente consta que el señor Modesto Cerrud Duarte, celebró con el I.R.H.E. un Contrato de Suministro de Energía Eléctrica, a través de la cuenta identificada con el número 55-92940-242001-3; sin embargo, se observa en la foja 8, que el mismo aparece en una fotocopia simple; por tanto, lo negamos.

Segundo:Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Tercero:Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Es necesario aclarar que no nos encontramos ante un Acto Administrativo denominado "Resolución", sino ante una Nota u Oficio identificado por el Número DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97, emitido por el Ingeniero Carlos Mosquera, Gerente Regional de Panamá Este del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Aunado a ello, no es cierto que el I.R.H.E. haya realizado un hecho "punible".

Cuarto:Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

Quinto:Aceptamos que se emitió la Nota fechada 13 de octubre de 1997, porque la misma consta en la foja 4 del expediente judicial, con el sello de Recibido del Despacho del Director General del I.R.H.E.

Sexto: Aceptamos que se interpuso un Recurso de Reconsideración, porque el mismo es consultable en la foja 3 del expediente, Y el mismo posee el sello de recibido de la institución; concretamente de la Gerencia de Panamá Este, con la fecha 17 de noviembre de 1997. El resto, lo negamos.

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. (Ver foja 5).

Octavo: Aceptamos únicamente que el interesado remitió la Nota de fecha 15 de diciembre de 1997, al Doctor Fernando Aramburú Porras, ex-Director del I.R.H.E., porque así se colige de la foja 6 del expediente; el resto, lo negamos.

Noveno: Éste no es un hecho, sino la síntesis de las pretensiones y conclusiones a las que arriba la parte actora, las que no son pertinentes en esta etapa procesal; por tanto, lo negamos.

Décimo: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

Décimo Primero: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

III. Las normas que se invocan como infringidas, son las que a seguidas se analizan:

a) El artículo 36, numeral 3, de la Ley N°135 de 1943, que a la letra dice:

"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 funcionario o una entidad pública autónoma o semi-autónoma 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."

(Las negrillas son de la Procuraduría).

Como concepto de la violación, se invoca el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá, que contempla un máximo de treinta días para que la Administración resuelva las quejas o peticiones respetuosas; que por razón del interés social o particular deben obtener pronta resolución.

Este Despacho difiere de lo esgrimido por el demandante, porque en el caso sub júdice no es aplicable el término de 30 días que señala el artículo 41 de la Constitución Política, ya que el mismo atañe al período en que los Funcionarios deben darle respuesta a las peticiones, consultas y/o quejas respetuosas que dirijan los Administrados a los Servidores Públicos.

Decimos lo anterior, porque el término que debemos tomar en consideración, es aquél a partir del cual se configura el Silencio Administrativo; es decir, dos meses; período éste en el que la Administración se abstiene de resolver los recursos gubernativos o las solicitudes que se hayan dirigido a los funcionarios; siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 33 de 1946.

En efecto, el artículo 22 mencionado dispone cuándo se entiende agotada la vía gubernativa; y en su numeral 1°, señala que el agotamiento surge cuando interpuesto alguno o algunos de los recursos gubernativos (de Reconsideración y/o de Apelación), los mismos se entienden negados por haber transcurrido el plazo de dos (2) meses, sin que haya recaído decisión resolutoria sobre ellos. Este numeral recoge el Silencio Administrativo Recursivo.

El numeral 2°, del artículo 22 en referencia, hace mención al evento en que no se le admita al interesado el escrito que interpone los recursos de Reconsideración y Apelación.

Y el tercer numeral nos señala que se agota la vía gubernativa, cuando hayan transcurrido dos meses sin que haya recaído alguna decisión sobre cualquier solicitud

que se dirija a un funcionario o a una entidad pública autónoma o semi-autónoma; siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Por consiguiente, el término para que se configure el Silencio Administrativo, es de dos meses.

Ello lo confirma la Sentencia calendada 30 de abril de 1998, que en lo medular indica:

"Es de lugar acotar que el derecho de petición es un derecho que encuentra su asidero jurídico tanto Constitucional (artículo 41 de la Constitución Nacional), como legalmente (artículos 1 y 6 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 'por la cual se toman medidas administrativas sobre actuaciones administrativas'.) Las citadas disposiciones consagran el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución con arreglo a normas de economía, eficacia y celeridad. También disponen que el interesado tiene el derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación y a que se informe el plazo dentro del cual se atenderá la misma por el Órgano Administrativo competente.

Además, la normativa precedente es clara al señalar que el servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolverla dentro del término de treinta (30) días.

De no existir pronunciamiento expreso favorable o desfavorable, aparte de las sanciones administrativas que dicha omisión acarrearía para el servidor público, la consecuencia jurídica de tal omisión, lo constituye pues, el hecho de que dicha petición se presume negada transcurrido el término de dos meses, según el artículo 22 de la Ley 33 de 1946. Y, si se trata de peticiones como la presente -solicitud de idoneidad para ejercer una profesión u oficio- el administrado puede ocurrir ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo, a efectos de obtener un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la negativa tácita de la administración por silencio administrativo..." (Ricardo Angulo vs. Consejo Técnico del Ministerio de Salud. Plena Jurisdicción.) (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración).

Y es que la figura jurídica del Silencio Administrativo nace del deber de la Administración de decidir y contestar en forma expresa todas las peticiones que le dirijan los administrados; por razón que ello se lo impone el debido proceso, el cual genera el derecho del Administrado a que se le resuelvan todos los puntos de su petición, reclamo o recurso.

Pese a la obligación que surge para la Administración, frente al derecho de los particulares; existen ocasiones en que la primera se abstiene de contestar la petición que se formula para su consideración.

Como es de todos conocido, el debido proceso garantiza a los Administrados el acceso a la jurisdicción, en demanda de aquellos derechos que le sean conculcados.

En la jurisdicción contencioso administrativa ello se cristaliza cuando existe un acto administrativo que es el causante de la infracción de los derechos de los asociados.

Sin embargo, ello no es viable, si la Administración no emite el documento o acto administrativo que resuelve o niegue la petición formulada por el particular.

Para evitar que se cierre el acceso a la jurisdicción, el ordenamiento jurídico ha instituido un mecanismo de garantía conocido como el Silencio Administrativo.

El silencio administrativo consiste en el instrumento que posee el particular para accionar ante las autoridades jurisdiccionales, en busca de una revisión judicial, de las actuaciones de la Administración, partiendo de la presunción legal que implica la denegación de la petición; lo que se conoce en la doctrina como el Silencio Administrativo Negativo.

El Silencio Administrativo Positivo garantiza al particular su derecho frente a la Administración, que se traduce (ante la abstención de una respuesta) que se ha aceptado la petición del particular.

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 N°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.

Adicional a lo anterior, este Despacho considera prudente indicar que la jurisprudencia emanada de la Sala Contencioso Administrativa, ha sido reiterativa al señalar que el interesado debe probar que no se le ha contestado su petición.

El artículo 22 de la Ley 33 de 1946 indica que en los casos en los que se le ha negado al particular la interposición del escrito que interpone cualquiera de los recursos; y en aquellos en los que han transcurrido dos meses sin que se haya resuelto la petición del afectado, debe ser probado; sin embargo, no señala de qué forma deben probarse tales situaciones generadoras de silencio administrativo.

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia, a través de su Sala Tercera, ha determinado las formas a través de las cuales el Administrado puede comprobar que se ha producido el Silencio Administrativo Negativo.

1- Probando que se ha interpuesto la solicitud o el recurso correspondiente, mediante presentación de la copia de dicho documento con el sello de recibido de la institución a la que se dirige.

2- Probando que se ha requerido de la Administración la documentación que certifique si ha recaído o no decisión sobre la petición o recurso certificación, o la constancia de que no ha sido posible obtenerla.

3- Solicitando al Magistrado Sustanciador que requiera a la autoridad administrativa demandada certificación señalando si ha recaído o no decisión alguna para probar que efectivamente se produjo el silencio administrativo; basado en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, que dice: "Cuando el acto no ha sido publicado o se deniegue la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el Sustanciador antes de admitir la demanda.

El demandante no ha aportado la prueba que certifique que no ha recaído decisión sobre su solicitud, tal como lo exige la jurisprudencia contenciosa que forma parte del Bloque de la legalidad; en cambio sí aporta la prueba que demerita su pretensión, con relación a la norma bajo análisis, porque es precisamente la primera de sus pruebas, la Nota de fecha 8 de noviembre de 1997 emanada del I.R.H.E., la que interrumpe el término de dos meses para que se produzca el Silencio Administrativo, por lo que las aseveraciones del demandante carecen de todo sustento jurídico.

b. Como segunda norma invocada, se señala el artículo 12, del Decreto de Gabinete N°235 de julio de 1969, que establece:

"Artículo 12: El presente contrato se dará por terminado en los siguientes casos:

a.El incumplimiento de las cláusulas de este contrato.

b.La solicitud por escrito del cliente de desconectar voluntariamente el servicio objeto del presente contrato.

c.La formación de concurso de acreedores al cliente o su declaratoria de quiebra.d.Disolución del cliente".

Al externar su inconformidad, el demandante señala que el Decreto de Gabinete N°235 de julio de 1969 en su artículo 12, contiene las formas de disolución del Contrato de Suministro de Energía Eléctrica.

A su juicio, la disposición establecida en el Decreto de Gabinete N°235 de julio de 1969 no hace otra cosa que vislumbrar el horizonte, cuando se trata del compromiso de las partes en la relación contractual; es decir, que el artículo 12 señala la voluntad de las partes en la disolución del Contrato de Suministro de Energía Eléctrica y señala que puedan aducirse causas distintas a las dispuestas en el Contrato.

El demandante agrega que extrañamente la mal llamada Resolución expedida por el señor Carlos Mosquera, Gerente Regional del I.R.H.E. y la "negativa tácita por la Administración", omite todas esas garantías y "muy alegremente callan frente al clamor del ciudadano señor, Modesto Cerrud Duarte."

Yerra el demandante en sus apreciaciones, porque el artículo 12 del Decreto de Gabinete N°235 de 30 de julio de 1969, no dispone cuáles son las causas para la disolución del Contrato de Suministro, tal como se asevera; ya que el mismo señala cuáles son los miembros que conforman la Junta Directiva del I.R.H.E.

Incluso, este Despacho procedió a verificar uno por uno los artículos del Decreto de Gabinete N°235 de 1969, y en ninguno de sus artículos encontró el texto que se dice violentado.

Siendo ello así, nos eximimos de analizar la norma invocada.

Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos prudente indicar que el Contrato se disolvió, porque las autoridades del I.R.H.E. observaron que el señor Modesto Cerrud Duarte incurrió en una acción ilícita, al proceder a ampliar su local comercial, sin respetar la servidumbre que debe existir en la zona de influencia de energía eléctrica, tal como lo exige el Decreto N°535 de 1960.

Aunado a lo anterior, el Manual de Normas y Condiciones para la Solicitud y Suministro del Servicio Eléctrico, Anexo 4-A3, contiene artículos del Decreto N°535 de 1960 relacionados con la servidumbre.

Dicho Manual, en su artículo 160, dispone que la servidumbre de las líneas de transporte de energía eléctrica comprende la ocupación de la superficie y de sus aires para el asentamiento de las torres o postes que soportan los conductores eléctricos así como el subsuelo en la que éstos se encuentran instalados.

Además, ese artículo establece una delimitación de la zona de influencia de las líneas eléctricas que para las líneas de transmisión de 230 KV será de veintiún (21) metros del centro del eje de la torre a ambos lados para una servidumbre eléctrica total de cuarenta y dos (42) metros.

A su vez, el artículo 146 del Decreto N°535 establece que está prohibido levantar en la zona de influencia de las líneas eléctricas; plantaciones, construcciones u obras de cualquier naturaleza, ni realizar labores que perturben o dañen el pleno ejercicio de las servidumbres construidas de acuerdo con ese Decreto.

Por tanto, la institución, en forma responsable, y como forma de preservar la vida humana y de evitar otra tragedia como la indicada en el expediente judicial, procedió a

realizar la desconexión y remoción de los equipos eléctricos de medición que se encontraban en el establecimiento del demandante.

Por todo lo expuesto, reiteramos nuestra solicitud a los Señores Magistrados para que se denieguen las pretensiones por ser carentes de todo fundamento legal, y en su lugar, se confirme el contenido de la Nota N°DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997.

Pruebas: Únicamente aceptamos como prueba la fotocopia de la Nota N°DEDC-GNPC-GRPE-SC-041-97 de 8 de noviembre de 1997, pese a no ser una copia debidamente autenticada, en estricto derecho, porque posee el sello de la institución.

Las demás, las tachamos por ser fotocopias simples que riñen con lo dispuesto en el Código Judicial.

Derecho: Negamos el invocado por la parte demandante.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General