

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1585

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

La Licenciada Julie Edith Vega Jiménez, actuando en nombre y representación de Zulay Del Carmen Contreras Millan, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 154 de 23 de junio de 2020, expedida por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), su acto confirmatorio; la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta del recurso de apelación y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante aduce que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad solicita infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 151 y 153 los cuales corresponden a los artículos 159 y 161 del Texto Único de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley No. 23 de 2017, adoptado y ordenado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, los que establecen que debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario; y que se deben formular cargos por escrito cuando ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 52 (numeral 4), 86, 155 (numeral 1) y 201 (numerales 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; norma que se refiere, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados; el procedimiento a seguir una vez acogida la denuncia o la queja; la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos; y la definición de acto administrativo (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

C. El artículo 8 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

D. El capítulo segundo, numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano, el establece que el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

E. Los artículos 111, 119 y 122 de la Resolución J.D. N° 1 de 13 de enero de 2009, que adopta el reglamento Interno de la Autoridad de los Recurso Acuáticos de Panamá, los cuales señalan como se aplicará la destitución; las prohibiciones aplicables a la autoridad nominadora y al superior jerárquico de nivel administrativo y directivo; y las sanciones disciplinarias (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

F. El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, el cual señala que corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias estatales puedan separar o destituir profesionales agrícolas idóneos a su servicio. Las agencias estatales estarán en la obligación de solicitar al C.T.N.A. aprobación de dichas medidas y para tales efectos suministrar al Consejo las pruebas que este requiere para tomar su decisión (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución Administrativa No. 154 de 23 de junio de 2020, emitida

por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, mediante la cual resolvió lo siguiente:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO el nombramiento de la servidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS MILLAN con cédula de identidad personal N°4-734-2052, en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO I, posición N° 065, código de cargo 0017051, y salario mensual de B/.821.00, en la Partida Presupuestaria N° 1.26.0.001.02.02.001.

ARTÍCULO SEGUNDO: Reconocer a la servidora pública sus prestaciones económicas que la Ley le corresponde.

...” (La negrita es de la cita) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

La resolución descrita fue objeto de un recurso de reconsideración interpuesto por la actora; impugnación que fue decidida por medio de la Resolución ADM/ARAP No. 048 de 09 de julio de 2020, la cual mantuvo en todas sus partes la decisión contenida en el acto original; pronunciamiento que le fue notificada a la interesada el 29 de julio de 2020 (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

De igual manera, también se observa que la recurrente interpuso un recurso de apelación el 4 de agosto de 2020, no obstante, no se aprecia respuesta alguna dentro del expediente judicial (Cfr. fojas 27 a 30 del expediente judicial).

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2020, la apoderada judicial de la demandante interpuso la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 154 de 23 de junio de 2020, emitida por el Administrador General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, el acto que lo confirma; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene el reintegro de inmediato de la servidora pública al cargo que

ejercía al momento de dejar sin efecto su nombramiento en dicha entidad; así como también al pago de salarios dejados de percibir (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

#### IV. Argumentos de la actora.

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la actora manifiesta que a ésta no se le comprobó ningún hecho concreto, ni tampoco alguna falta administrativa, ni mucho menos la entidad realizó una investigación, ni se elaboró un informe que los respaldara para que actuaran de manera arbitraria y sin causa justificada, por lo que no se le garantizó el derecho a la defensa provocando que la demandante quedara en estado de indefensión (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

De igual manera, expresa la recurrente que la entidad debió procurar que los trámites establecidos por ley, se cumplieran con estricto apego a lo establecido en la norma incurriendo así en una falta de motivación del acto administrativo y en una omisión absoluta de trámites fundamentales que implican la violación al debido proceso (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial).

Agrega la demandante que al expedir el acto objeto de reparo, la entidad no cumplió con el reglamento interno ya que, para desvincularla se debió primero atribuirle una falta, lo que no ocurrió en este caso (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

#### V. Descargos de la Procuraduría.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada especial de Zulay Del Carmen Contreras Millan, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

##### A. Potestad Discrecional.

Según se desprende de la Resolución Administrativa No. 154 de 23 de junio de 2020, acto acusado de ilegal, Zulay Del Carmen Contreras Millan, ocupaba el cargo de Asistente Administrativo I, en la Autoridad de los Recurso Acuáticos de Panamá y en el

mismo se indicó que: *“Que el artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de junio de 1994, que regula la Carrera Administrativa, contiene dentro de su texto el concepto de servidor público de libre nombramiento y remoción la separación del cargo por pérdida de confianza...”*; *“Que el artículo 794 de Código Administrativo, establece que la terminación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresar prohibición de la Constitución o de la ley.”* (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución ADM/ARAP No. 048 de 09 de julio de 2020, acto confirmatorio, se dejó plasmado lo siguiente: *“...Que luego del análisis jurídico de los argumentos esgrimidos por la recurrente, corresponde inicialmente indicar que la decisión adoptada por esta Administración General se ajustó a derecho, toda vez que se ciñó a la facultad de la autoridad nominadora de remover al personal subalterno con lo que al efecto esté legalmente establecido, conforme a lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 2006 y el artículo 153 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, tal como consta en su expediente de personal, del cual explicaremos más adelante.”* (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Igualmente, de la Resolución ADM/ARAP No. 048 de 09 de julio de 2020, a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, se desprende, cito: *“Que en atención a la supuesta estabilidad en el cargo alegada, fundamentada en el contenido la Ley 22 de 1961, que dicta disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en ciencias agrícolas, corresponde indicar que una vez revisado el expediente de la servidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS, se ha podido constatar que esta, en el mes de febrero del año en curso, aportó a la entidad copia de su idoneidad profesional como Lic. en Administración de Empresas Agropecuarias; no obstante, a la fecha de su destitución, la misma no había sido clasificada como personal de las ciencias agrícolas...”* (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En esta línea de pensamiento, reiteramos que tal como lo explicó la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá en el mencionado acto administrativo, y cito: *“Que al respecto, tenemos que el artículo 3° del Decreto Ejecutivo 71 de 1984, contiene la designación genérica de profesional agropecuario para cada categoría de este escalafón, que incluye las características básicas del trabajo que puede realizar el profesional dentro de la categoría respectiva, por lo tanto, al no encontrarse la servidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS ejerciendo alguna de las funciones descritas en dicha norma, no le aplican estos beneficios, por lo que no fue clasificada y al momento de su destitución, no contaba con la estabilidad laboral que ha sido alegada.”* (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Asimismo, la entidad señaló que: *“...Que adicionalmente, en sentido de la supuesta ilegalidad del acto administrativo efectuado, corresponde agregar que el mismo estuvo fundamentado en el contenido del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, referente a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, siendo que una vez analizado el expediente de la servidora pública ZULAY DEL CARMEN CONTRERAS, se ha podido verificar que, efectivamente, no consta certificación alguna que la acredite en la Carrera Administrativa o cualquier otra carrera pública que le otorgue estabilidad en su puesto de trabajo.”* (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

De lo anterior se evidencia que la recurrente no pertenece a ningún régimen especial dentro de la Administración Pública, por lo que su cargo quedó sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, en este caso la regente de la institución demandada, quien está facultada conforme al numeral 17 del artículo 21 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006 y a la legítima aplicación del artículo 794 del Código Administrativo, cuyos textos son del tenor siguiente:

“Artículo 64. El artículo 21 de la Ley 44 de 2006 queda así:

17. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover el personal subalterno, de conformidad con lo que al

efecto establezcan esta Ley y el reglamento interno de la Autoridad.” (La negrita es nuestra).

“Artículo 794 del Código Administrativo:

La determinación del periodo de duración de un empleado no coarta en nada la facultad del empleado que hizo el nombramiento para removerlo, salvo expresa prohibición de la Constitución o de la ley. ...” (La negrita es nuestra).

En ese escenario y tal como se aprecia de las constancias procesales, en el caso de la prenombrada Zulay Del Carmen Contreras Millan, la justificación legal establecida en las normas arriba citadas, le eran aplicables ya que es facultad discrecional de la autoridad nominadora para actuar en tal sentido.

Con relación a la estabilidad, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha señalado que ese derecho del servidor está comprendido como un principio básico inherente al funcionario investido por una carrera de la función pública, regulada por una ley formal de carrera, o se adquiere a través de una ley especial que consagre los requisitos de ingreso y ascenso dentro del sistema, basado en mérito y competencia del recurso humano. Si no es así, la disposición de la plaza de trabajo queda bajo la potestad discrecional de la Administración, y no está sujeta a un procedimiento administrativo sancionador.

Lo anteriormente, encuentra sustento en los artículos 300, 302 y 305 de la Constitución Nacional que determinan lo siguiente:

"Artículo 300: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución. Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."(El resaltado es nuestro).

"Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, restituciones, cesantías y jubilaciones, serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de méritos. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa." (El resaltado es nuestro)

"Artículo 305: Se instituyen las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos:

1. La Carrera Administrativa.
2. La Carrera judicial.
3. La Carrera Docente
4. La Carrera Diplomática y Consular
5. La Carrera de las Ciencias de la Salud.
6. La Carrera Policial.
7. La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
8. La Carrera del Servicio Legislativo.
9. Las otras que la Ley determine.

La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración." (el resaltado es nuestro).

De las normas constitucionales ut supra es importante rescatar el principio de administración de personal recogido en el artículo 300 de la Constitución Política cuando señala que "...Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos...". Es fundamental señalar, que este principio alcanza a todos los servidores públicos sin excepción, que formen parte de las distintas carreras públicas instituidas por la Constitución o la Ley y así lo reconoce el artículo 305 del mismo cuerpo de normas superiores, cuando establece o crea algunas carreras públicas y señala expresamente que éstas se rigen "conforme a los principios del sistema de méritos".

Es así como a fin de encontrar una interpretación acorde con todo el ordenamiento jurídico, es preciso indicar que la Carta Magna propugna el establecimiento de carreras en las entidades o instituciones estatales, con la finalidad de proteger la estabilidad laboral de los servidores públicos que desempeñan sus funciones dentro la administración.

Es por ello que a través de leyes especiales se ha instituido e implementando la Carrera en la función pública en diversas dependencias estatales, constituyendo un régimen especial en pro de la estabilidad laboral y el establecimiento de los derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos amparados por ella.

De igual manera, este Despacho destaca lo expuesto por la entidad cuando expresa que: *"...la decisión de desvincular del cargo a la ex servidora pública Zulay Del Carmen Contreras Millan se ajustó a derecho, toda vez que como hemos señalado, se basó en la facultad que otorga la Ley a la autoridad nominadora, para dejar sin efecto el nombramiento de servidores públicos, siendo para este caso de manera discrecional, por no mediar en el mismo circunstancias que otorgaran estabilidad laboral..."* (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

Así pues, no se observa en el expediente que la actora haya pasado por algún procedimiento de selección de personal, por medio de concurso de méritos para adquirir la posición que ocupaba, por lo que se trata de una servidora pública de libre nombramiento y remoción, quedando su cargo bajo la potestad discrecional de la Administración, y no requiriendo un procedimiento administrativo sancionador para removerla.

Sobre la figura de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el Dr. Jaime Javier Jované Burgos nos indica que: *"La designación de estos funcionarios que no son de carrera quedará sujeta a la apreciación discrecional de méritos que así lo estime la autoridad nominadora que los vaya a contratar. Su nombramiento se lleva a cabo sin que medie convocatoria pública, y sin que rija el sistema de concursos u oposiciones, por lo que su remoción puede darse sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ingresaron a la entidad sin ningún tipo de procedimiento formal u ordinario para ello. De allí que la libre designación conlleva como reverso el libre cese discrecional del cargo. En pocas palabras, si el puesto de trabajo se obtuvo por libre*

*designación, de igual manera el funcionario puede ser libremente removido del cargo. "*

(JOVANÉ BURGOS, JAIME JAVIER (2019). Derecho Administrativo II. Editorial Sistemas Jurídicos, S.A. — Editorial Nomos, S.A.: Colombia, páginas 151-152).

En cuanto a la potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción, la Sala Tercera en el Auto de 14 de noviembre de 2018, explicó lo que a continuación se transcribe:

"...

Esta Corporación de Justicia, considera que no le asiste la razón al recurrente con respecto a sus alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros...

Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de julio de 2008, resolvió lo siguiente:

'...

Expuesto lo anterior, compartimos el criterio de la Procuradora de la Administración, en el sentido de que es la parte actora quien debe probar la alegada ilegalidad de la resolución atacada, situación que no se verifica en el caso in examine. Al respecto el jurista colombiano Gustavo PENAGOS, señala que, 'en las actuaciones administrativas se debe (sic) observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

Por último, debemos recordar que, en lo referente a los actos expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la

legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.

...  
 En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que, en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre que dicha resolución es ilegal.” (La negrita es de este Despacho).

Tal como se observa en el fallo arriba citado, se desprende que la Sala Tercera ya se ha pronunciado sobre este tema, señalando que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

#### B. Pago de salarios caídos.

En ese sentido, este Despacho se opone a todos los argumentos planteados por la apoderada judicial de la actora, en virtud que el artículo 302 de la Constitución Política de la República instituye expresamente lo siguiente:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascenso, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán **determinados por la Ley.**  
 ...” (La negrita es nuestra).

Dentro del contexto anteriormente expresado, se colige que los derechos de los servidores públicos deben ser determinados a través de la Ley, de tal suerte que el Estado sólo puede reconocer el derecho a recibir el pago de salarios caídos, cuando ello se encuentre expresamente establecido en una ley formal; puesto que de lo contrario estaría infringiendo el principio de estricta legalidad, al cual deben ceñirse todas las actuaciones administrativas que realicen las entidades públicas.

En atención a lo indicado, el reclamo que hace la accionante en torno al pago de los salarios caídos, este Despacho estima que no resulta viable; ya que para que ese derecho

podiera ser reconocido a favor de Zulay Del Carmen Contreras Millan, sería necesario que el mismo estuviera instituido expresamente a través de una ley; lo que vendría a constituir un requisito indispensable para acceder a lo pedido, conforme lo ha señalado la Sala Tercera al dictar su Sentencia de 17 de septiembre de 2019, que en su parte pertinente dice así:

“... ”

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios de la Zona Libre de Colón y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso del acto administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente caso no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora...” (Lo resaltado es nuestro).

Como corolario a lo anterior, se advierte que la recurrente también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la entidad demandada al no contestar en tiempo oportuno el recurso de apelación interpuesto en contra del acto acusado, razones por las cuales procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a la accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

En el marco de lo antes expuesto, es oportuno indicar que el silencio administrativo negativo configura una ficción legal, la cual no es más que la presunción de la negativa de la administración por el hecho de haber resuelto la petición.

Aquella, se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a los solicitado, en tal sentido, esta figura, es desarrollada por profesor Danos Ordoñez, en el sentido siguiente:

“El Silencio Administrativo opera como una técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones.” (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. *El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración*. Ius et veritas. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227) (Lo resaltado es nuestro).

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español, el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que: *“el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento”* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento número 1).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; sin embargo, queda claro que tal fenómeno no aplica a la causa bajo

análisis, puesto que con la emisión del acto acusado no se ha negado respuesta al recurso de apelación presentado, por el contrario, la entidad señaló que por motivos de las irregularidades en la labores producidas por la pandemia del COVID-19, la Junta Directiva de la autoridad demandada logró conocer el recurso interpuesto por la recurrente; no obstante, debido al aplazamiento producido por la pandemia no se logró notificar a la misma de la respuesta de ese medio de impugnación, dentro del plazo de dos (2) meses a partir de la interposición del mismo (Cfr. foja 74 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa N° 154 de 23 de junio de 2020, expedida por la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), su acto confirmatorio; ni la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta del recurso de apelación y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

#### IV. Pruebas:

4.1. Se objeta las pruebas documentales aportadas a fojas 34 a 47 del expediente judicial, por inconducentes al tenor del artículo 783 del Código Judicial.

4.2. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General