

Panamá, 14 de octubre de 1996.

Licenciado
LUIS CARLOS AMADO A
Gerente General del
Banco Hipotecario Nacional
E. S. D.

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No. 2000 01-2021, calendarado 4 de septiembre de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada, con las siguientes interrogantes:

1o. ¿Puede la autoridad administrativa que debe resolver el o los recursos declarar de oficio que se ha producido el silencio administrativo por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutive sobre ellas, o por el contrario, debe la parte afectada (recurrente) alegar ante la autoridad judicial correspondiente, que se ha producido el silencio administrativo, en los términos legales antes mencionados?

2o. ¿De ser factible que la autoridad administrativa declare de oficio el silencio administrativo: ¿Cuál es el instrumento idóneo para declarar el silencio administrativo y poner fin al proceso gubernativo?

3o. ¿A partir de que (sic) momento empieza a prescribir el término para que el afectado con el silencio administrativo interponga la demanda de plena jurisdicción contra el acto administrativo objeto de impugnación?"

Es conveniente indicar, que varios son los planteamientos que deben hacerse para dar respuesta a lo consultado, razón por la cual, tenemos a bien señalarle que el artículo 22 de la Ley 33 de 1946 sobre Silencio Administrativo, preceptúa lo siguiente:

"Artículo 22. Se considera agotada la vía gubernativa:

1. Cuando interpuestos alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33 se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos.

2. Cuando no se admita al interesado el escrito en que interponga cualquier de los recursos señalados en el artículo 33.

3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una entidad pública 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".

El artículo reproducido señala los casos en que se considera agotada la vía gubernativa, pero cabe advertir que lo normado en los numerales 1 y 3 se aplican a los casos en que se produce el Silencio Administrativo; ello no ocurre en cambio en el supuesto del numeral 2 de la citada norma, porque en éste, se entiende agotada la vía gubernativa por la no admisión del escrito en que se interpone el recurso. Es oportuno señalar que, esa distinción tiene importancia en lo relativo al término de que disponen los afectados para interponer el recurso de plena jurisdicción. En efecto, la fecha en que empieza a transcurrir dicho término varía en uno y otro caso.

De los numerales 2 y 3 se destacan los siguientes supuestos que dan lugar a que se configure el Silencio Administrativo, veamos:

a) Cuando interpuesto alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 33 se entienden negados por haber transcurrido un plazo de dos meses, sin que recaiga decisión

resolutoria sobre ellos.

b) Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un 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, y

c) 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.

Del artículo 22 de la Ley 33 de 1946, apreciamos que en nuestro Derecho Positivo el Silencio Administrativo tiene efectos negativos frente a la pretensión del administrado, y ello es así por la sencilla razón de que ese silencio significa que la solicitud le ha sido negada al particular.

Para comprender mejor la institución del Silencio Administrativo recurrimos a ciertos precedentes emanados del antiguo tribunal de lo Contencioso-administrativo, así como de la actual Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

1. SILENCIO ADMINISTRATIVO. (su finalidad)

El artículo 22 del cual hemos transcrito lo referente a los casos en que los funcionarios de la Administración dejan de resolver las peticiones que se les formulan en un plazo razonable de dos meses, tiene como finalidad evitar que los asuntos sometidos a su consideración permanezcan en forma indefinida sin solución. La medida permite que pasados dos meses se considere agotada la vía gubernativa, y que de esta suerte pueda el particular hacer uso de los medios adecuados para defender sus derechos, ya que con el ordinal 3.º se establece la presunción de que las solicitudes interpuestas se entiendan negadas, quedando como se vea dicho, expedita la vía jurisdiccional.

2. SILENCIO ADMINISTRATIVO. (¿cuándo se produce?)

La Corte por su parte, ha sentado la jurisprudencia de que ese plazo de dos meses para que prescriba la acción por separación de derechos subjetivos, en los casos en que se produce el silencio administrativo comienza a contarse a partir de la fecha en que esa ficción jurídica se produce, o sea inmediatamente después de los dos meses que la administración ha dejado transcurrir sin resolver las peticiones que le hagan, siempre que esas peticiones sean de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción Contencioso-Administrativo.

3. SILENCIO ADMINISTRATIVO. (plazo para recurrir)

Anotada la fecha de 18 de mayo de 1967, como punto de partida para computar el plazo de los dos meses a que se refiere el artículo 22 de la Ley 33 de 1946, por haber formulado el interesado la solicitud, de serie negada, le permitirá acudir a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, en busca de la reparación para un derecho subjetivo que estimara lesionado, tenemos que aceptar que la inercia o silencio de la autoridad requerida al no pronunciarse a tomar determinación alguna sobre el particular durante el transcurso de esos dos meses, tuvo la virtualidad de agotar la vía administrativa desde el 18 de julio de 1967.

Agotada la vía gubernativa, el interesado le quedaba expedito el recurso de acudir a esta jurisdicción dentro de los dos meses siguientes a la fecha arriba señalada, o sea, que tuvo la oportunidad de presentar el reclamo que ahora se estudia, hasta el 18 de septiembre de 1967.

Como se ha manifestado, la acción Contencioso-Administrativa ejercida por el demandante Palma, fue presentada el 10 de enero de 1968 cuando ya había vencido con creces el plazo que la Ley le concedía para ello. Por consiguiente y, tal y como lo alegara el Procurador Auxiliar, la Sala estima que se ha operado la prescripción de la acción en el presente negocio. (Esta información ha sido extraída del Boletín de Informaciones Jurídicas. Enero-Junio de 1967. No.26. Pág. 64 a 68).

Pues bien, el llamado silencio de la administración nació como una respuesta a este problema, ya que a través del mismo se tiende a solucionar los problemas derivados del incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver las pretensiones que ante ella se presentan. De lo expuesto se colige, que el Silencio Administrativo nace de una infracción de la Administración; ella es la única culpable de su propio retraso.

De todo lo expresado se infiere en forma clara y sencilla que en los numerales 2 y 3 del artículo reproducido, encontramos los supuestos que configuran el silencio administrativo, el cual permite a los administrados recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en aquellos casos en que la Administración guarda silencio a las peticiones y quejas que presentan los afectados.

Luego de haber analizado, como opera el Silencio Administrativo, y lo concerniente al agotamiento de la vía gubernativa, procedemos a emitir nuestro criterio así:

a.- La Autoridad Administrativa, que ha de resolver los recursos ante ella interpuestos, no puede declarar de oficio, que se ha producido el silencio administrativo. Este es un deber y facultad del recurrente, ante la Administración.

b.- El término para que el afectado con el silencio administrativo interponga la demanda de plena jurisdicción contra el acto administrativo objeto de impugnación, se computa así: Ejemplo: La administración dicta su Resolución o acto administrativo, el 20 de enero. La parte afectada por dicho acto, presenta un recurso de reconsideración o apelación, el 25 de enero, es decir en tiempo oportuno. La administración, guarda silencio y no da respuesta al recurso interpuesto, luego de pasados dos (2) meses, es decir, el 25 de marzo se produce el silencio administrativo. Ahora bien, al administrado le corresponde probar ante la jurisdicción contencioso administrativa, que se ha producido el silencio administrativo. A partir del 25 de marzo, el administrado le quedan dos (2) meses para recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Por lo tanto, el término para presentar la demanda de plena jurisdicción ante ese Tribunal vence el 25 de mayo. En el evento, que la demanda se presente después de esa fecha, le prescribe el término al administrado.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

AMdeP/14/ecb