

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 994

Panamá, 19 de septiembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

El Licenciado Edwin Amok Martínez, en nombre y representación de **Rosa Elvira Villarreal**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 03-18 del 6 de marzo de 2018, ante la negativa tácita, por silencio administrativo en que supuestamente incurrió el **Concejo Técnico Nacional de Agricultura** al no dar respuesta al recurso de reconsideración presentado el 3 de julio de 2018 y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste la razón a **Rosa Elvira Villarreal**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 03-18 del 6 de marzo de 2018, ante la negativa tácita, por silencio administrativo en que supuestamente incurrió el **Concejo Técnico Nacional de Agricultura** al no dar respuesta al recurso de reconsideración presentado el 3 de julio de 2018, tal como explicamos a continuación.

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa, en tal sentido, de la lectura del expediente objeto de análisis, observamos que el acto acusado lo constituye la Resolución 03-

18 de 6 de marzo de 2018, emitida por el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, por medio de la cual se resolvió sancionar con amonestación escrita a la Ingeniera Rosa Villarreal de Martínez, por haber incurrido en la violación de los literales “c” y “d” del artículo 5 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y el desconocimiento de los numerales 13, 14, y 15 del artículo 1 del Decreto 265 del 24 de septiembre de 1968. Así como la suspensión indefinida como miembro del Pleno de ese Consejo Técnica. De la lectura de dicha resolución se advierte el siguiente manuscrito: *“Elvia Fuentes C. notificada el 12/4/2018. 8:50 am. Se deja constancia que no es hasta hoy 27/6/2018 – 1:42 pm que nos dan el escrito (Resolución)”* (Cfr. fojas 28 a 30 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el 3 de julio de 2018, tal como consta a foja 34 del expediente judicial, la interesada presentó el correspondiente recurso de reconsideración, no obstante, es necesario aclarar que mediante la Nota de 12 de abril de 2018, el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, previamente había dejado constancia de la notificación del acto acusado y en consecuencia de la oportunidad procesal de las acciones de impugnación, indicando lo siguiente:

“Por medio de la presente, tengo a bien expresar, que el día, 12 de abril de 2018, siendo a las 8:50 am, la abogada y representante legal de la Ingeniera **Rosa Villarreal de Martínez**, la licenciada **Elvira E. Fuentes**, compareció ante la secretaria de este Consejo Técnico y se le dio a Conocer la Resolución 03-18, de 6 de marzo de 2018 y se le dio copia de la misma personalmente, de manera que, conforme lo establece el artículo 95 de la ley 33 del 31 de julio 2000, como consta en el expediente respectivo y la presente nota, en dicha resolución que nos ocupa no es cierto que se notificó el 27 de junio de 2018, como pretende afirmar (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

De lo antes expuesto se infiere con meridiana claridad, que **si la notificación de la Resolución 03-18, de 6 de marzo de 2018, se efectuó el 12 de abril de 2018, es claro que la interposición del recurso de reconsideración el 3 de julio**

de 2018, es extemporáneo ya que supera el término de cinco (5) días que opera para la presentación de dichas acciones.

No obstante, lo anterior, **Rosa Elvira Villarreal**, acudió a la Sala Tercera, el 1 de noviembre de 2018, mediante su apoderado judicial para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa a través de la cual se le amonestó por escrito (Cfr. fojas 3 a 11 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la recurrente manifestó en la parte medular de su demanda, lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión.

“... ”

De lo anterior se desprende el principio magno del DEBIDO PROCESO, el cual tiene derecho toda persona a que los trámites se surtan bajo las normas sobre las cuales recae su proceso, en este caso como hemos citado, NO PRONUNCIARSE SOBRE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, conlleva una violación directa por omisión, razón por la cual solicitamos que acceda a nuestra pretensión restituyendo el derecho violentado de nuestra representada.

... ”

De lo anterior se desprende el grado de afectación que esta cometiéndose en el acto impugnado al violentar el debido proceso, por omitiendo (sic) el verdadero sentir del procedimiento administrativo, ya que la objetividad de la misma se ha perdido, y realizando un menoscabo directo en perjuicio de mi representada por la cual somos del criterio que se debe acceder a nuestra pretensión (sic).

... ” (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, y de las constancias procesales que reposan en el expediente, este Despacho reitera que no le asiste la razón a **Rosa Elvira Villarreal**, ya que está claro que lo que intenta al indicar el silencio administrativo en que supuestamente incurrió la entidad demandada es reactivar la vía gubernativa, con la finalidad que ese Tribunal evalúe las pretensiones que no probó durante el procedimiento administrativo.

Ante los hechos expuestos, la Corte Suprema de Justicia, mediante el Oficio 2939 de 13 de diciembre de 2018, reiterado mediante el Oficio 109 de 16 de enero de 2019, solicitó al **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, diera respuesta sobre la solicitud de certificación del silencio administrativo, el cual mediante la Nota CTNA 003-2019 de 14 de enero de 2019, explicó lo siguiente:

“PRIMERO: La representante legal del presente caso, de la Ingeniera, Rosa Elvira Villarreal de Martínez, fue notificada y se le otorgó copia de dicha Resolución 03-18 de 6 de marzo de 2018, de este Consejo Técnico Nacional de Agricultura, el día 12 de abril de 2018, a las 8:50 am, de manera que conforme establece el artículo 95 de la ley 33 del 31 de julio del 2000 (sic), como consta en el expediente respectivo y la nota que se adjunta a la presente fue notificada de dicha resolución que nos ocupa. Por lo tanto en el presente caso, se han superado los términos establecidos en la ley, para interponer los recursos de Reconsideración ante el CTNA, como ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera.

SEGUNDO: Con relación al Recurso de Reconsideración, contra la Resolución 03-18 de 6 de marzo de 2018, de este Consejo Técnico, como hemos expresado, el mismo es totalmente extemporáneo, porque fue interpuesto el 3 del 7 de 2018, por lo tanto conforme al artículo 168 de la ley 38, el recurso se presentó superando ampliamente los cinco días hábiles, que otorga la norma, para presentar dicho recurso, por ello, es totalmente extemporáneo e improcedente.

Además debe considerarse, que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, es un Órgano Colegial Súper Partes, de Derecho Público, integrado por un Pleno que lo conforma una Junta Directiva de cinco miembros (Artículo 6 de la ley 22 de 30 de enero de 1961), de manera que sus decisiones son definitivas y sólo pueden ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, como ocurre con las otras Juntas Directivas de las otras instituciones públicas, entre ellas la CSS, ACP.

CONSIDERACIÓN DE IMPORTANCIA: Por todo lo anteriormente expresado, no se puede considerar el silencio administrativo, establecido en el numeral 2 del artículo 200 de la Ley 33 del 2000, en el presente caso, sino que debe tomarse en consideración, la fecha de notificación de la resolución para recurrir a la Corte Suprema de Justicia, y por ello también el CTNA, no procedió al respecto en cuanto al recurso de reconsideración que nos ocupa y en esta forma se dio respuesta a la interesada, y así se establece en la Resolución 03-18 de 6 de marzo de 2018, al señalar la misma, que se puede interponer el recurso que permite el ordenamiento jurídico, y de esta manera siempre se ha procedido, contra las resoluciones del Pleno del CNTA, es decir, mediante recurso a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En el marco de lo antes expuesto, este Despacho estima que los cargos de infracción de los artículos 34 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestados por la demandante no tienen asidero jurídico, toda vez que el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, otorgó todas las garantías procesales y las diferentes etapas procedimentales para que la administrada ejerciera su derecho a la defensa.

Respecto a los planteamientos que refieren el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, es importante señalar que no ha sido parte de nuestro análisis puesto que el mismo no corresponde a la discusión de legalidad de las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción.

Actividad Probatoria.

En el Auto 268 de 5 de agosto de 2019, se admitieron entre otros actos administrativos, la copia autenticada del acto acusado, a saber, la Resolución 03-18 de 6 de marzo de 2018; la copia del escrito del recurso de reconsideración y el original de la solicitud de certificación de silencio administrativo (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: "*La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio*" (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); sin embargo, los documentos aportados por la actora, **no respaldan los argumentos propuestos por ésta.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión;** deber al

que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben 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).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere que **la actividad probatoria implica que la parte actora demuestre la verdad de un hecho; ahora bien, partiendo de esa premisa, no debemos olvidar que lo reclama la demandante en la causa bajo estudio, se origina de la fecha de notificación de la Resolución 03-18 del 6 de marzo de 2018, emitida por el Concejo Técnico Nacional de Agricultura.**

Sobre el particular, **la entidad demandada advirtió mediante el informe de 12 de abril de 2018, que la abogada de Rosa Elvira Villarreal, fue debidamente**


notificada ese día y no el 27 de junio de 2018, por consiguiente, no puede este Despacho circunscribirse al análisis exclusivo de la figura del silencio administrativo ante la supuesta falta de pronunciamiento de un recurso de reconsideración que fue presentado tres (3) meses después de la notificación del acto administrativo que lo originó, de lo cual se infiere una clara intención de reactivar la vía gubernativa.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 03-18 del 6 de marzo de 2018**, ante la negativa tácita, por silencio administrativo en que supuestamente incurrió el Concejo Técnico Nacional de Agricultura al no dar respuesta al recurso de reconsideración presentado el 3 de julio de 2018.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1374-18