

07

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021).**

**VISTOS:**

El licenciado Justino González ha presentado recurso de apelación contra la Resolución de 9 de julio de 2021 que no admite la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Justino González, actuando en nombre y representación de RICARDO ADOLFO GARAY BARRIOS, para que se declare nula, por ilegal, la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, y para que se hagan otras declaraciones.

El licenciado Justino González fundamenta el recurso de apelación señalando que el acto atacado de ilegal es la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval y no una resolución administrativa propiamente tal, que si es susceptible de los recursos que se pueden interponer en la vía gubernativa, como por ejemplo, el recurso de reconsideración o apelación.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista No. 1113 de 23 de agosto de 2021, le solicita al resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera que confirmen el Auto de 9 de julio de 2021, puesto tal como lo señaló el Magistrado Ponente, la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el

Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, constituye un acto de mero trámite y/o de comunicación que no reviste un carácter definitivo.

#### **DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA:**

En atención a los argumentos que preceden, esta Corporación procede a resolver el recurso de apelación interpuesto, previo a los siguientes razonamientos.

El acto administrativo impugnado lo constituye la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, en la que se hace de conocimiento de RICARDO ADOLFO GARAY BARRIOS que el trámite de Decreto de Personal por el cual se le concede la jubilación por reconocimiento de años de servicio, aún se encuentra en proceso ante las instancias correspondientes, por lo que deberá continuar con su asignación de servicio en el Grupo Aéreo, según la OGD No. 061 de 30 de marzo de 2021, hasta tanto se pronuncien las instancias administrativas superiores. De igual forma, en la nota se señala que continúan efectuado las diligencias pertinentes en cuanto a este proceso y que de existir alguna inconsistencia en la trazabilidad del trámite, le será informado en el tiempo oportuno.

El Magistrado Sustanciador, mediante la Resolución de 9 de julio de 2021, no admitió la demanda al considerar que el acto administrativo atacado, es decir, la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, al considerar que dicho acto atacado no es un acto definitivo o que cause estado, sino un acto de mero trámite en el que la Directora Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval le comunica a la accionante que el Decreto de Personal a través del cual se accede al reconocimiento de su jubilación en función de los años de servicio prestados, se encuentran en gestión ante los entes administrativos correspondientes, por lo que no es una decisión de fondo o que resuelva lo pretendido por la parte actora.

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera concuerdan con el Magistrado Sustanciador y el Procurador de la Administración, en que la demanda no debe admitirse, toda vez que la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, no constituye un acto administrativo definitivo, sino simplemente un acto de comunicación o de mero trámite, mediante la cual se le comunica a Ricardo Adolfo Garay Barrios que el trámite de Decreto de Personal por el cual se le concede la jubilación por reconocimiento de años de servicio, aún se encuentra en proceso ante las instancias correspondientes, por lo que deberá continuar con su asignación de servicio en el Grupo Aéreo, según la OGD No. 061 de 30 de marzo de 2021, hasta tanto se pronuncien las instancias administrativas superiores.

Esta Sala ha expresado, reiteradamente, que un acto definitivo es aquel que pone fin a la actuación administrativa, es decir, aquellos que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica; y que los actos preparatorios o de mero trámite son aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar.

Sobre el particular, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, señala expresamente lo siguiente:

"Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación."

Con respecto a este tema, la Sala Tercera en distintos pronunciamientos, ha señalado lo siguiente:

"Resolución de 13 de septiembre de 2006

"Tomando como base lo transcrito, resulta necesario señalarle a la parte actora, con fines docentes, que el acto administrativo denominado Nota 206(94000-02)7 sin fecha, no constituye el acto principal que causa

perjuicio a los demandantes, ya que se trata simplemente de un acto de comunicación o acto de mero trámite, por medio del cual se da contestación a una nota fechada 2 de diciembre de 2005 emitida por el licenciado Marcos A. Tejeira.

En estos términos, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, es claro al establecer que sólo son recurribles ante la Sala Contencioso Administrativa, los "actos o resoluciones definitivas", o "providencias de trámite si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación". Por lo tanto, es imperativo que la acción contencioso-administrativa sea dirigida contra el acto administrativo constitutivo de la lesión del derecho subjetivo, que en este caso recae sobre la Resolución No. GG-74-2006 de 23 de marzo de 2006, pues así se desprende de la parte resolutive del citado acto, ya que es a través de esta Resolución que se niega lo petitionado por el apoderado especial de AUDIO CENTRO INTERNACIONAL, S.A., en cuanto a que se paguen los intereses devengados por el certificado de garantía, aplicando para dicho cálculo de intereses, la tasa comercial vigente en la plaza; mientras que en la Nota 206(94000-02)7 sin fecha, solamente se le comunica al actor la razón que existía o las razones que existían que llevaron al Banco Nacional de Panamá a tomar la decisión de pagar la suma de B/. 631.96 (Seiscientos Treinta y un Balboas con 96/100) en concepto de intereses al 30 de noviembre de 2005.

Sobre el punto, señala el ilustre tratadista José Roberto Dromi, en su obra *El Acto Administrativo*, que un acto preparatorio es aquél "que posibilita o no encaminarse hacia la cuestión de fondo" (Ob. Cit., Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, Pág. 24)".

Los actos preparatorios conocidos también como de mero trámite, según el tratadista Libardo Rodríguez R., son "aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella..." (Rodríguez Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).

Lo expuesto evidencian, en concepto de quien suscribe, la imposibilidad de darle curso legal a la demanda presentada a tenor de lo previsto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, en atención al defecto señalado por este Tribunal.

#### Resolución de 26 de mayo de 2017

De la lectura de las constancias procesales, concuerda este Tribunal de Apelación con la decisión vertida por el Magistrado Sustanciador, toda vez que del análisis del contenido de la Nota N° 5274-15 DFG de 5 de agosto de 2015, dictada por el Contralor General de la República se puede colegir que nos encontramos ante un acto de comunicación, lo que implica que la demanda fue dirigida contra un acto de mero trámite, puesto que de acuerdo a la opinión del Procurador de la Administración los hechos fácticos hacen referencia al no refrendo temporal o condicionado a la finalización de la auditoría realizada por el ente fiscalizador, distinto a la no aprobación de la orden de pago.

La tendencia predominante afirma el carácter procesal de la vía administrativa, considerando que los actos administrativos y actuaciones administrativas que no llegan a conformar actos administrativos propiamente como lo es en el presente caso, tienen una función diversa, responden a sus propias reglas de generación y eficacia, incluso - como afirman GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ - cada uno sigue para su formación, procedimientos específicos distintos al principal, y, finalmente, su validez sigue suerte diferente.

Así, desde la visión doctrinaria, la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración coordinada y racional de actos procedimentales dirigidos a un fin unitario: decidir la voluntad de la Administración en resguardo de los intereses públicos, con la participación de los diversos sujetos partícipes del proceso.

En ese sentido, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, establece como requisito para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que se haya agotado la vía administrativa y también se señalan cuáles son los actos administrativos que pueden ser objeto de impugnación ante este tribunal, al disponer que *"se trate de actos o resoluciones sean definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación"*.

La Sala ha señalado en jurisprudencia constante, cuándo estamos ante un acto preparatorio o de trámite, y cuándo dichas actuaciones son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como apreciamos a continuación:

"En tal sentido, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, es claro al establecer que sólo son recurribles ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa), los "actos o resoluciones definitivas", o "providencias de Trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación".

Los actos preparatorios conocidos también como de mero trámite, según el tratadista LIBARDO RODRIGUEZ R. son "aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella..."(RODÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).

En reiterada jurisprudencia, esta Superioridad ha establecido que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. La única excepción, que permite a la Sala Tercera entrar a conocer actos preparatorios o de mero trámite es que en estos casos se decida el fondo del asunto, de modo que le ponga término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso." (Auto de 20 de septiembre de 1996)

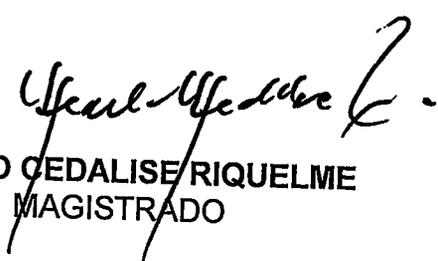
'Esta Sala ha expresado en fallos anteriores, que los actos preparatorios son aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar. En el presente caso, por medio del acto impugnado, el Contralor general de la Nación (sic) solicita al Director General de la Caja de Seguro Social, suspenda del cargo al Director Nacional de Contabilidad, de lo que se desprende que dicha solicitud no causa estado ni crea, modifica o extingue derechos subjetivos." (Auto del 26 de enero del 2001).

De los razonamientos expuestos, se estima que efectivamente el acto acusado no es susceptible de impugnación por medio de la vía contencioso administrativa, toda vez que no le pone término a una situación controvertida, configurándose como un acto de mero trámite o comunicación

En vista que la demanda no cumple con uno de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, lo procedente es confirmar el auto que no admite la misma.

En consecuencia, el resto de los magistrados que integran la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Resolución de 9 de julio de 2021, que **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Justino González, actuando en nombre y representación de RICARDO ADOLFO GARAY BARRIOS, para que se declare nula, por ilegal, la Nota No. 172-DNRH/JEF de 4 de mayo de 2021, emitida por el Dirección Nacional de Recursos Humanos del Servicio Nacional Aeronaval, y para que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**

  
CECILIO GEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

  
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO

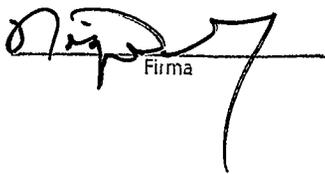
  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 20 DE Octubre DE 2021

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

  
Firma