



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

ENTRADA N° 64585-2021

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD, INTERPUESTO POR EL LICENCIADO JUSTINO GONZALEZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA 27 DE MAYO DE 2020 (REF. SPI/N°167/2020), EMITIDA POR LA DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO DE PROTECCION INSTITUCIONAL.

Panamá, veintinueve (29) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por Justino González, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Nota 27 de mayo de 2020 (REF. SPI/N°167/2020), emitida por la Dirección General del Servicio de Protección Institucional.

Mediante la Resolución del 26 de julio de 2021, el Magistrado Sustanciador negó la admisión de la demanda presentada (Cfr. fojas 150-153) considerando que, el acto demandado es un acto preparatorio, de mera comunicación o interlocutorio en virtud que no decide el fondo del asunto.

SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora presenta escrito de apelación legible en fojas 157-162, en el cual fundamenta su apelación en base a lo siguiente:

“ ...

Sin embargo, disentimos del anterior criterio toda vez que se puede apreciar, que el acto administrativo demandado por la vía de nulidad consiste en una actuación que consideramos no es de mero trámite o comunicación, por ello, se constituye en un acto definitivo.

En el cuerpo de la nota se puede apreciar al margen superior derecho de la misma un sello que dice “**VISTO BUENO Viceministro de la Presidencia**” en donde consta la firma del viceministro de la Presidencia con una

175

fecha manuscrita por el firmante de 29-5-2020, ese acto en donde ese funcionario da el referido visto bueno, hace que esta nota no sea de mero trámite o comunicación, por ello, se constituye un acto definitivo, ya que mediante ese acto de haberse firmado ese visto bueno, perfecciona consigo el traslado del Servicio de Protección Institucional (SPI) a la Policía Nacional a un total de treinta y seis (36) unidades del Servicio Institucional, tal como consta en el acto administrativo atacado.

En otras palabras el acto atacado no es un acto de mera comunicación toda vez que dentro del cuerpo del mismo se encuentra incorporado el sello de **VISTO BUENO Viceministro de la Presidencia**, lo que produce ese visto es que este acto se perfeccione y se convierta en el acto definitivo que traslada del Servicio de Protección Institucional (SPI) a la Policía Nacional a un total de treinta y seis (36) unidades, por ello consideramos que el acto administrativo censurado se ha constituido en un acto final y definitivo.

...

Sobre este particular, podemos observar que en la presente demanda estamos en presencia de un acto condición, toda vez que el acto que se está por este medio solicitando la nulidad le confiere un status legal a los funcionarios públicos que les permite ejercer una actividad que repercute sobre la colectividad, tal como podemos observar que el acto atacado traslada a treinta y seis (36) unidades del Servicio de Protección Institucional (SPI) a la Policía Nacional de manera definitiva y concluyente, pero además de ello se ha configurado con un supuesto ajuste a las normas legales, por lo que, si el servidor público trasladado de un cargo a otro no cumple, ni reúne los requisitos establecidos para su traslado como es el caso en examen, se está violando el orden legal objetivo, y en tal circunstancia cualquier persona por medio del recurso de nulidad puede impugnar tal traslado, como ha ocurrido en el presente caso.

..."

Los argumentos que anteceden fundamentan la petición de revocatoria del Auto del 26 de julio de 2021, y en consecuencia se admita la presente demanda contenciosa administrativa de nulidad.

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

Por su parte la Procuraduría de la Administración ha presentado escrito de oposición de la apelación, según consta en Vista N°1441 de 13 de octubre de 2021, visible en fojas 164 -168 del expediente judicial, señalando lo siguiente:

“ ...

Este Despacho es del criterio que el actor no cumple con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N°135 de 1943, subrogado por el artículo 25 de la Ley N°33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 de la Ley N°38 de 2000, puesto que en efecto, en el proceso que se analiza, se observa que la demanda versa sobre la ilegalidad de un acto de mero trámite o de comunicación, por lo que su contenido no recae sobre una decisión definitiva lo que se su contenido no recae sobre una decisión definitiva lo que evidencia ante la imposibilidad del adecuado agotamiento de la vía gubernativa; razón por la cual no puede analizarse ante la Jurisdicción Contencioso administrativa. Veamos.

“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 indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

Ahora bien, en el marco de los hechos señalados por el recurrente, resulta necesario enfatizar que los actos definitivos corresponden a aquellos que ponen fin a la actuación administrativa, es decir, que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica, el cual puede ser objeto de impugnación dentro del término establecido por Ley.

De esta manera, esta Procuraduría estima que el acto impugnado no decide de forma directa o indirecta el fondo de un asunto, por lo que no constituye una decisión de carácter definitivo, de tal forma que el Licenciado **Justino González González**, **pretende la nulidad de una actuación de mero trámite surtida a través de una nota**, que consiste en una previa autorización para realizar el traslado de unidades del Sistema de Protección Institucional, de los que ni siquiera se observa la descripción de los servidores y sus respectivos rango dentro de la entidad, **dejando en evidencia que el trámite correspondiente no ha concluido, y además, omite aportar documentación que permita acreditar la materialización de los traslados.**

“ ...”

17

En razón de lo planteado la Procuraduría, solicita se confirme el Auto del 26 de julio de 2021, que no admite la demanda.

DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, con base a las consideraciones que expresamos a continuación.

Este Tribunal de Apelación advierte que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una Demanda de Plena Jurisdicción, de Nulidad, de Indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: "No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...".

Observa este Tribunal que la pretensión de la parte actora consiste en que se declare nulo, por ilegal la Nota 27 de mayo de 2020 (REF. SPI/N°167/2020), dirigida por el Director General del Servicio de Protección Institucional (SPI) al Viceministro de la Presidencia Carlos Alberto García Molino. Procedemos a citar la Nota para una mejor comprensión:

"...

Señor Viceministro:

Sean mis primeras líneas portadoras de un cordial saludo y deseos de éxito en sus delicadas funciones, el motivo de misiva (sic) es solicitar su autorización para realizar el traslado de treinta y seis (36) unidades del Servicio de Protección Institucional a la Policía Nacional por motivos de reestructuración y reorganización de nuestra Institución.

Agradecimiento de antemano la atención que le brinde a la presente se despide de usted con muestras de consideración y alta estima.

Atentamente

MGTER JULIO CESAR JEAN LOUIS
Director General
Servicio de Protección Institucional"

En este sentido, este Tribunal de Apelaciones coincide con lo expuesto por el Magistrado Sustanciador, en su resolución de no admisión, ya que se evidencia que el demandante no está atacando un acto administrativo definitivo, sino un mero trámite, pues se observa claramente, en la documentación adjuntada y en el libelo de demanda, que la nota impugnada es clara al señalar que: *"el motivo de (sic) misiva es solicitar su autorización para realizar el traslado"*, lo que nos permite determinar indiscutiblemente que la pretensión de la actora se dirige en contra de una solicitud o un mero trámite, que no decide una instancia o causa estado, es decir, que resuelve una circunstancia accesorio que no es una decisión de fondo.

En este punto, debemos indicar que el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943 indica con claridad meridiana, que para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que 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. Reiteramos que en el caso que nos atañe, el acto que la parte actora está impugnando es de los llamados de mero trámite, el cual no decide en el fondo el asunto ni causa estado.

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 actos se decida el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso.

En relación con los actos preparatorios o de mero trámite, esta Sala mediante, reiterada jurisprudencia ha señalado:

Resolución de 16 de abril de 2010

"Con respecto a si los actos impugnados son actos preparatorios o definitivos, este Tribunal de Apelación, estima conveniente precisar ambos conceptos.

En ese sentido el tratadista LIBARDO RODRÍGUEZ R., señala que los actos preparatorios 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)."

Resolución de 27 de junio de 2014

"...Pues bien, el acto atacado es constitutivo de un acto de mero trámite reconocido por la doctrina como acto preparatorio, el cual no es susceptible de ser recurrido mediante acción de plena jurisdicción, por cuanto como se ha dicho, no se trata de un acto que ponga fin a la controversia administrativa procesada en la vía gubernativa. Los actos administrativos de mero trámite, tienen como objeto hacer posible la dictación de un acto principal posterior, de ahí que son declaraciones de la autoridad, cuyo texto es una manifestación de juicio, en el que el elemento de voluntad se va expresar una vez que se reconozca o modifique un derecho.

En ese sentido, y a modo de complemento traemos a colación los señalamientos del administrativista panameño Abilio Batista quien considera sobre la diferencia entre los actos preparatorios y actos definitivos lo siguiente: "...los actos preparatorios o actos de mero trámite 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, y cuya condición puede variar..." "...en tanto, que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan estado. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular" (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manual Teórico Práctico. Edit. Mundo Jurídico, S. A. Colombia, 2002. pág. 453-454)."

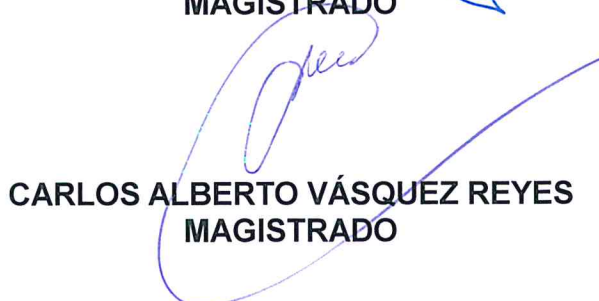
Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación concuerdan con lo que dispuso por el Magistrado sustanciador de la causa, en el sentido que la parte accionante no cumplió con el requisito establecido en el artículo 42 de la Ley 135/1943, por lo que de conformidad con lo expuesto en el artículo 50 de la Ley 135/1943, lo pertinente es confirmar la no admisión de la presente demanda contenciosa-administrativa de Nulidad, al no cumplirse con las disposiciones mínimas establecidas dentro del procedimiento para la admisión y tramitación de las correspondientes demandas dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Resolución de 26 de julio de 2021, que **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesto por el Licenciado Justino González, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la NOTA 27 de mayo de 2020 (REF. SPI/N°167/2020), emitida por La Dirección General Del Servicio De Protección Institucional.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 5 DE enero DE 20 22

A LAS 8:51 DE LA mañana

A Secretaría de la Administración


Firma