



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, cinco (05) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, quien actúa en nombre y representación de la señora **MARLENIS NAOMÍ PASCUAL HERNÁNDEZ**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que la Sala Tercera declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° 1539 de 4 de septiembre de 2023, emitida por la Comisión Calificadora de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Observa el Magistrado Sustanciador que, dentro del Libelo de Demanda, la apoderada judicial de la parte actora formuló Petición de Medida Cautelar; sin embargo, se procederá en primer término a examinar la Acción ensayada, a fin de comprobar que la misma cumple con las formalidades legales y jurisprudenciales para ser admitida.

En ese sentido, de la revisión de la Demanda se observa que, la Acción Contenciosa Administrativa incoada se dirige contra una actuación -cuya copia

autenticada reposa en el cuadernillo que se adjunta con la Demanda-, que, entre otros aspectos, dispone lo siguiente:

- a) Destaca las ponderaciones obtenidas como resultado del proceso de capacitación y formación, presentando en orden descendente el puntaje de clasificación de los postulantes al Concurso Público de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, para el período 2022-2023, ubicando a la señora **MARLENIS NAOMÍ PASCUAL HERNÁNDEZ**, en la posición N° 21, con un promedio de 92.47;
- b) Recomienda a la Ministra de Relaciones Exteriores cubrir las vacantes abiertas a concurso, con los veinte (20) primeros postulantes listados, designándolos en calidad de Terceros Secretarios de la Carrera Diplomática y Consular, y otorgar el certificado que acredita su ingreso a la lista de elegibles en espera, a aquellos aspirantes que no hayan obtenido una de las vacantes, en caso que se produzcan nuevas vacantes; y,
- c) Da inicio al período de pruebas de los Terceros Secretarios de Carrera Diplomática y Consular, una vez sean designados en dichos rangos.

Luego de una lectura de la actuación atacada, es preciso realizar los siguientes apuntamientos, a fin de delimitar el alcance de los Actos que pueden ser impugnados ante este Tribunal, y las particularidades de la actuación demandada por la recurrente.

En primer término, la Legislación Contencioso-Administrativa es clara en señalar qué actos pueden ser del conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Así, el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, establece 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".
(lo resaltado es del Tribunal)

Como se desprende de la norma legal transcrita, solamente son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) los Actos Administrativos definitivos y, b) los Actos de mero trámite que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le pongan término o impidan su continuación.

Con relación a los primeros, los Actos o resoluciones definitivos, son aquellos que deciden, resuelven o concluyen el fondo de la controversia planteada. Como lo indica el tratadista argentino **Roberto Dromi** "la definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada".¹

Ahora bien, con relación a los segundos, los Actos de mero trámite o provisionales, podemos distinguirlos en dos clases: a) aquellos que deciden de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le ponen término o impidan su continuación, siendo estos los únicos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera, por asimilárseles a la Decisión definitiva; y, b) aquellos que se relacionan con el desenvolvimiento del trámite administrativo, y que no impiden ni obstaculizan el mismo, y por tanto, no son impugnables ante la Justicia Contencioso-Administrativa.

Por otro lado, tal como lo indica el citado artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, para la justiciabilidad de las actuaciones administrativas es necesario que se haya agotado la Vía Gubernativa, es decir, que se hayan utilizado todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el Procedimiento Administrativo. Lo anterior hace referencia a las Decisiones que causan estado,

¹ **DROMI**, Roberto. Derecho Administrativo, Undécima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, página 358.

es decir, aquellas que clausuran el Procedimiento Administrativo, toda vez que han agotado todas las instancias administrativas.

En razón de ello, se puede concluir entonces que, las actuaciones de la Administración recurribles ante la Sala Tercera, son aquellas que se traduzcan en Actos Administrativos definitivos, o provisionales que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la cuestión, de forma tal que le pongan término o impidan su continuación, y siempre que los mismos causen estado.

Una vez realizado un examen de la normativa que establece los Actos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera, es preciso examinar el Acto impugnado, a fin de determinar si el mismo puede ser del conocimiento de esta Corporación de Justicia.

Así, como se indicara en párrafos anteriores, y del Libelo de Demanda presentado por la parte actora, se desprende que, la Acción ensayada busca que se declare la ilegalidad de una Resolución de la Comisión Calificadora de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual dicho Organismo, entre otras cosas, recomienda a la Máxima Autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores, cubrir las vacantes abiertas a concurso con los primeros veinte (20) postulantes listados, luego de la evaluación realizada dentro del Concurso.

En este sentido, es preciso indicar que, si bien es cierto, el Acto acusado de ilegal, constituye en esencia un Acto Administrativo -toda vez que el mismo fue proferido por servidores públicos en ejercicio de la función administrativa-, el mismo carece del requisito de definitividad, que permitiría habilitar su impugnación ante la esfera judicial, al tenor de lo preceptuado en el citado artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943.

Ello se desprende de una ligera lectura de las propias motivaciones y parte resolutive de la actuación impugnada, así como de los planteamientos de la accionante, la cual señala específicamente en el Hecho Vigésimo Séptimo de su Libelo de Demanda, lo siguiente:

“VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que la Ministra de Relaciones luego de resolver el Recurso de Apelación y confirmar la decisión de la Comisión Calificadora del Concurso de Primer Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, procedió a emitir la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVO No. 2048 de 27 de noviembre de 2023, que recomendó proceder con el nombramiento de los 20 primeros puestos en estricto orden de mérito, acogiendo la decisión contenida en la Resolución No. 1539 de 4 de septiembre de 2023”. (foja 10 del Expediente)

En ese sentido, resulta claro que, la actuación atacada constituye un acto preparatorio dentro del Procedimiento Administrativo del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, para el período 2022-2023, que culmina con el Acto mediante el cual se nombra a los postulantes seleccionados en el referido Concurso, actuación que constituye el acto definitivo.

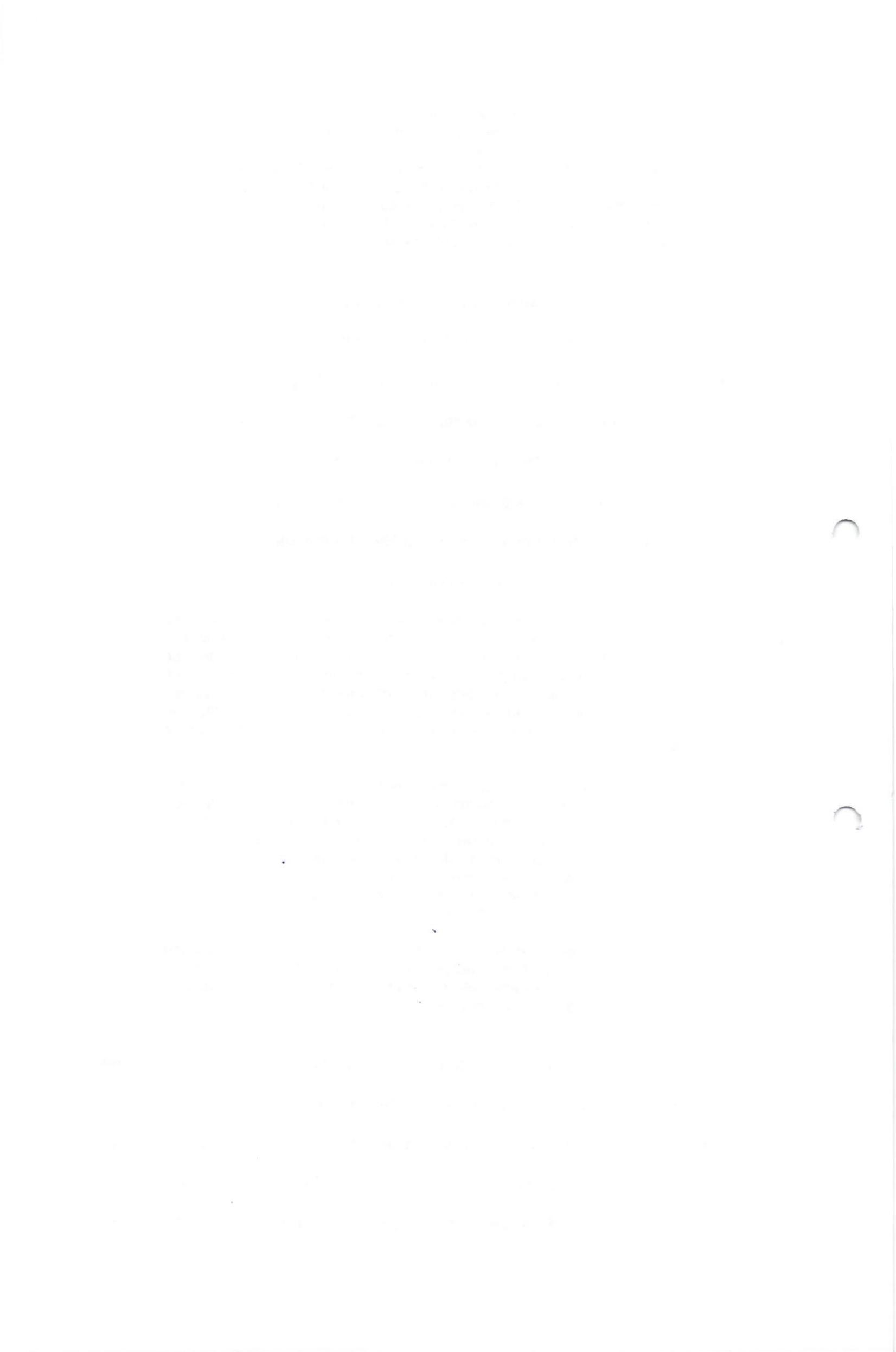
Lo anterior ha sido reiterado por esta Corporación de Justicia, en distintos Pronunciamientos, como es el caso de la **Resolución de 11 de abril de 2022**, que en su parte medular se indicó lo siguiente:

“Ahora bien, en lo que concierne de la adjudicación de concursos, la Sala Tercera ha sostenido de forma reiterada y sistemática, a través de abundante jurisprudencia, que en este tipo de Acciones se debe impugnar además del acto administrativo adjudicante del concurso, aquel que contiene el nombramiento del servidor público que ha sido seleccionado en un concurso, puesto que éste constituye el acto definitivo y sobre el cual recaer la decisión final de la Administración.

Tal determinación encuentra sustento en el hecho que en caso que se ataque alguno de los actos preparatorios, aun quedaría vigente y en efecto todos los nombramientos, por tanto la declaratoria de ilegalidad del acto preparatorio sería ilusorio. También se hace necesario que se demande la nulidad del acto de adjudicación, ya que si solo se impugna el acto de nombramiento, que es la consecuencia legal del concurso, el referido acto de adjudicación quedaría intacto, pues seguiría manteniendo sus efectos.

Por consiguiente se hace necesaria la impugnación complementaria de ambos actos, para que este Tribunal de Justicia pueda conocer del examen de legalidad de contra actos en los que se debate la impugnación de concursos ...”.

En virtud de ello, quien sustancia concluye que la actuación impugnada constituye una decisión interlocutoria, que da lugar a otros trámites hasta arribar al nombramiento, por ende, no es el Acto definitivo del Concurso, en virtud que no se trata de la Decisión que ponga fin al Proceso o imposibilite su continuación, y si bien es cierto, posee todas las características de un Acto



Administrativo, el mismo carece del requisito de definitividad que impide el conocimiento de la Sala Tercera.

De las anteriores consideraciones, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943, se concluye que la Acción incoada no puede ser admitida.

Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción presentada por la Licenciada Eudocia Guerra Pimentel, quien actúa en nombre y representación de la señora **MARLENIS NAOMÍ PASCUAL HERNÁNDEZ**, con el objeto que la Sala Tercera declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° 1539 de 4 de septiembre de 2023, emitida por la Comisión Calificadora de la Carrera Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**



**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 13 DE Mayo DE 20 24

A LAS 8:38 DE LA Mañana

A Procurador de la Administración


Firma