

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintisiete (27) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada Esther Toribio de Echeona, actuando en nombre y representación de **KORADYS DEL CARMEN DE LEÓN ARAÚZ**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 01-2022 de 13 de septiembre de 2022, emitida por el Director del Colegio C.E.B.G. Presidente Roosevelt de Panamá Norte, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

La acción de plena jurisdicción fue admitida mediante la Providencia fechada 13 de abril de 2023, (f.48), por la cual se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la entidad demandada, para que rindiera el informe explicativo de conducta, conforme al contenido del artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

Encontrándose el presente proceso pendiente de emitir decisión de fondo y luego de haber examinado detenidamente la demanda interpuesta por la licenciada Esther Toribio de Echeona, actuando en nombre y representación de Koradys De León Araúz por la vía la jurisdicción contencioso administrativa, la Sala estima que dicha demanda debe declararse no viable por las consideraciones que se detallan a continuación.

En ese orden de ideas, se advierte que la Resolución No. 01-2022 de 13 de septiembre de 2022, dictada por el Director del Colegio C.E.B.G. Presidente Roosevelt de Panamá Norte, acto impugnado, mediante la cual se solicitó al Órgano Ejecutivo que por conducto del Ministerio de Educación se declara Insubsistente el nombramiento de la hoy demandante, lo cual fue confirmado por medio de la Resolución No. 002 de 1 de febrero de 2023, emitida por la Dirección Regional de Educación de Panamá Norte, los mismos no constituyen actos principales ni definitivos, razón por la que no podían ser recurridos vía jurisdicción contenciosa, habida cuenta que los mismos no decidían como tampoco daban por terminada la relación laboral entre las partes, por ser de mero trámite. Es por ello, que pese a que el acto impugnado pudiese vulnerar derechos subjetivos de la peticionaria, esta acción *no constituye un acto definitivo*.

Ahora bien, es importante señalar que el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, dispone que para ocurrir en demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo es necesario que los actos administrativos impugnados sean "*actos o resoluciones definitivos o providencias de trámite si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que pongan término o hagan imposible su continuación*", es decir, es indispensable que los actos acusados de ilegalidad causen estado o sean de carácter definitivo, situación que a nuestro criterio no se presenta en este caso, puesto que dicha acción de personal debió ser perfeccionada mediante un decreto de personal dictado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación de conformidad con lo preceptuado en el último párrafo del artículo 104 del Resuelto 326 de 22 de marzo de 2006, Reglamento Interno del Ministerio de Educación.

En este sentido, se debe resaltar la necesidad de que se dirija la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo definitivo, es porque dicho acto es el que contiene la decisión o voluntad de la Administración con respecto a la solicitud o petición que frente a ella se realiza y es el que produce realmente los efectos jurídicos que afectan al administrado y que se pretenden anular.

Lo anterior cobra valor jurídico, sobre la base que los actos hoy demandados supuestamente de ilegales, no constituyen actos administrativos que pongan en marcha todo el aparataje del derecho administrativo en cuanto a presunción de legitimidad, por ser éstos, de mero trámite no recurribles.

Cobra importancia resaltar en esta oportunidad, lo comentado por el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra titulada "Tratado de Derecho Administrativo", cuando analizó lo referente a la validez de los actos de la administración o de comunicación, quien aclara lo siguiente: "...si la manifestación de quien ejerce funciones administrativas no es decisoria no está llamada a producir efectos en el mundo jurídico. Podía ser entonces un acto de la administración..." (Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, pág. 161.)

Por su parte, el autor argentino Roberto Dromi, comentó sobre la diferencia entre los actos preparatorios y definitivos, que: "*El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma. Los actos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite, son siempre impugnables en sede administrativa, mientras que sólo son impugnables en sede judicial los actos definitivos.*" (Roberto Dromi, El Acto Administrativo, 3ra. Edición, Edit. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997,).

Este Tribunal ha señalado en jurisprudencia constante, tal como queda citado en autos 5 de abril de 2023, 21 de julio de 2016 y 17 de septiembre de 2015, que cuándo estamos ante un acto preparatorio o de trámite, y cuándo dichas actuaciones son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que 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).

Con respecto a este tema, la doctrina ha planteado la diferencia entre los actos que tienen efectos provisionales y efectos definitivos, determinando inclusive las esferas en las que pueden ser recurridos. Al respecto, el jurista Roberto Dromi, nos expone que:

"La provisionalidad del efecto jurídico hace al tiempo, es decir, desde cuándo y hasta cuando, en definitiva cuándo."

"Los actos administrativos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite son siempre impugnables en sede administrativa, mientras que sólo son impugnables en sede judiciales los actos definitivos." (DROMI, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3ra. Edición, p.24)

Sobre lo planteado, esta Corporación de Justicia se ha pronunciado en repetidas oportunidades sobre la necesidad de accionar contra los actos definitivos pues, de impugnarse los actos preparatorios o previos, el acto definitivo mantiene su existencia jurídica, manteniéndose así la posible violación del ordenamiento jurídico que es lo que pretende evitar en definitiva el accionante.

Tomando en consideración lo anterior, y siendo que la demanda interpuesta fue en su momento acogida por esta Sala, lo procedente es declararla no viable.

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAR NO VIABLE la demanda contencioso-administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licenciada Esther Toribio de Echeona, actuando en nombre y representación de **KORADYS DEL CARMEN DE LEÓN ARAÚZ**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 01-2022 de 13 de septiembre de 2022, emitida por el Director del Colegio C.E.B.G. Presidente Roosevelt de Panamá Norte, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 3 DE Julio

DE 20 24 A LAS 8:48 DE LA mañana

A Presumidos de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1985 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 2 de Julio de 20 24


SECRETARIA