



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de agosto de 2010.  
C-90-10.

Licenciado  
Bosco Ricardo Vallarino  
Alcalde del Municipio de Panamá  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a la nota S.G. 494, remitida a esta Procuraduría por el secretario general de la Alcaldía Municipal de Panamá, mediante la cual pregunta cuándo se considera que una resolución decide una instancia y su forma de notificación.

Previo al examen de su interrogante, resulta oportuno señalar que el acuerdo municipal 72 de 26 de junio de 2000, modificado por el acuerdo 97 de 2 de julio de 2002, que regula la instalación y control de los anuncios y rótulos publicitarios en el distrito de Panamá, ni el decreto 1,768 de 6 de septiembre de 2000 que reglamenta el citado acuerdo municipal 72 de 2000, establecen algún procedimiento especial referente a la forma en que deben ser notificadas las resoluciones emitidas dentro de los procedimientos administrativos relativos a anuncios y rótulos publicitarios, por lo que, ante este vacío, debe aplicarse de manera supletoria la ley 38 de 31 de julio de 2000, conforme lo dispone su artículo 37.

Visto lo anterior y atendiendo a su primera inquietud, considero relevante revisar la doctrina de los actos definitivos y preparatorios para establecer cuándo una resolución administrativa decide una instancia. Para ello, me permito citar al autor Diego Younes Moreno, quien en su libro Curso de Derecho Administrativo hace una importante distinción entre estos dos conceptos, así:

**“Actos definitivos:** los que ponen fin a una actuación administrativa o deciden directa o indirectamente sobre el fondo de un asunto.

**Actos de trámite:** los que impulsan una actuación administrativa pero sin definir o decidir sobre ella.”  
(YUNES MORENO, Diego. Curso de Derecho

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Administrativo, Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1997, sexta edición.)

En igual sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 4 de febrero de 2009, se ha pronunciado en los siguientes términos sobre la distinción existente entre estos dos tipos de actos:

“Sobre la naturaleza del acto demandado, tenemos que el mismo acto es un acto de mero trámite no susceptible de ser impugnado en la jurisdicción contencioso administrativa. 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.”

De lo anterior se desprende, que los actos definitivos son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo de la cuestión, de modo que le ponen término o hacen imposible su continuación, es decir, que causan estado. La nota característica de este tipo de actos es que le permiten **generar derechos y obligaciones, lesionar o favorecer por sí mismo al administrado**.

De acuerdo a lo expuesto en su nota, el caso que nos ocupa trata de una resolución que impone una sanción pecuniaria al propietario de una valla o estructura publicitaria y le ordena su remoción, lo cual constituye una afectación de derechos subjetivos, por lo que, a juicio de esta institución, dicho acto administrativo tiene el carácter de definitivo y decide la instancia, sin perjuicio de los recursos legales que puede interponer en su contra el afectado.

En cuanto a la forma de notificación de este tipo de acto o resolución, resulta conveniente observar lo que en tal sentido señala el numeral 5 del artículo 91 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que constituye la norma aplicable sobre la materia.

“Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:

...

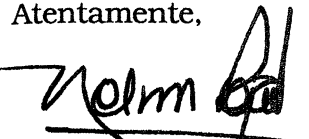
5.- La que decide una instancia...”

En consecuencia, este Despacho es de opinión que una resolución decidirá una instancia cuando se produce una decisión definitiva o final en un asunto o negocio jurídico, de manera tal que se modifiquen o extingan derechos subjetivos,

y su notificación deberá ser de manera personal, en los términos que lo establece el numeral 5 del artículo 91 de la ley 38 de 2000 antes citado.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NRA/au.

