



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de noviembre de 2021
C-198-21

Licenciada

Aida Ureña de Maduro

Presidente de la Junta Directiva de la
Caja de Seguro Social
Ciudad.

Ref: Si los actos preparatorios o de trámites pueden ser objetos de recursos de reconsideración y apelación en la Caja de Seguro Social.

Señora Presidente:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión a dar respuesta a su Nota No. P. de J.D. No. 432-2021 de 26 de octubre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración lo siguiente:

- “1. ¿Los actos preparatorios o de trámites pueden ser objetos de recursos de reconsideración y apelación en la vía gubernativa en la Caja de Seguro Social?
2. ¿La posición de la administración de la Caja de Seguro Social de admitir y darle trámite a los mencionados recursos es correcta a pesar de que son actos preparatorios o de trámite que no son objeto de control y posible trámite?
3. ¿Es correcto que la administración de la Caja de Seguro Social le dé trámite a estos recursos contra dichos actos a pesar de que son preparatorios o de trámite que no causan corregir ningún tipo de indefensión?
4. ¿Los actos preparatorios o de trámite sobre temas exclusivamente operativos o administrativos emitidos por la administración de la Caja de Seguro Social son materia de conocimiento de las comisiones y del pleno de la Junta Directiva de la institución, a pesar de que los mismos no deben ser objetos de trámites, ni causan indefensión a los servidores públicos de la misma?

Luego de la observancia de todas sus interrogantes, podemos apreciar que las mismas se encuentran concatenadas entre sí, por lo que nuestra opinión de manera general la vertimos indicándole que a criterio de este despacho los actos preparatorios o de mero trámites no son objeto de recursos de reconsideración, ni de apelación en la vía gubernativa, ni mucho menos recurribles ante lo Contencioso Administrativo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia, por cuanto que no son actos administrativos, sino actos preparatorios o actuaciones administrativas que no causan estado, *a menos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.*

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente precisar que la consulta se dirige a determinar las condiciones, categorías o salarios de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, por lo que es necesario distinguir entre actos administrativos o actos definitivos, por una parte, y de actos preparatorios, de trámites o actuación administrativa, por la otra; para luego concluir que solo los primeros, o sea, los actos administrativos o actos definitivos, son susceptibles de los citados recursos en la vía gubernativa, siendo estos aquellos que causan estado. Cabe recordar que los actos preparatorios o de trámites son recurribles en la vía gubernativa y en lo Contencioso Administrativo, solo cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación, tal como lo prevé el artículo 25 de la Ley N° 33 de 11 de septiembre de 1946, “Por el cual se reforma la Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

En este sentido, el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, define **acto administrativo** como una *“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad y organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.”* Esta definición recoge, en términos generales, las características del acto administrativo a que alude la doctrina: es una declaración unilateral de la administración con trascendencia externa; se emite en ejercicio de una función pública; crea, modifica, transmite o extingue derechos y está sometido al derecho administrativo.

De este modo, procede destacar que son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta; en cambio, resulta válido delimitar por otra parte, que la **actuación administrativa** se describe el numeral 2 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 como el *“Conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa”* agregando dicha disposición que *“También se conoce como actuaciones a todas las tramitaciones que constituyen las piezas del expediente redactadas durante el desarrollo del proceso.”*

En este orden de ideas, resulta preciso acotar que el proceso administrativo que se le sigue a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social contiene estos dos componentes: **actos administrativos y actuaciones administrativas o actos preparatorios**. El primero es - como ya se indicó- el que crea, modifica, extingue o transmite una relación jurídica determinada; por su parte, los actos preparatorios o actuaciones administrativas generalmente anteceden la decisión definitiva de la administración, en el sentido que son instrumentos necesarios para la formación y expedición del acto administrativo principal, pero no deciden o definen materia jurídica de fondo.