

Panamá, 10 de septiembre de 2025

Nota C-242-25

Señora Ministra:

Ref.: Procedimiento administrativo aplicable ante norma vigente restrictiva que establece que las decisiones del Jurado Calificador emitidas en el Acta de Ganadores del Concurso Nacional Fondo Cine, son finales e inapelables y no cabe recurso alguno.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la nota MC-DNC-OAL-N-N° 0144-2025, recibida en este Despacho el 27 de agosto del año en curso, a través de la cual, la Directora Nacional de la Industria Cinematográfica y Audiovisual del Ministerio de Cultura, nos consulta sobre el: *“Procedimiento administrativo aplicable ante norma vigente restrictiva que establece que las decisiones del Jurado Calificador emitidas en el Acta de Ganadores del Concurso Nacional Fondo Cine, son finales e inapelables y no cabe recurso alguno.”*

Una vez leídos los antecedentes de la consulta realizada por la Dirección Nacional de la Industria Cinematográfica y Audiovisual (en adelante DICINE) del Ministerio a su digno cargo, podemos indicar que la Ley No. 16 de 27 de abril de 2012, reglamentada por el Decreto Ejecutivo No.3 de 23 de mayo de 2024, tiene como objetivo principal promover la industria cinematográfica y audiovisual, proteger y conservar el patrimonio audiovisual del país, fomentar la cultura audiovisual y otorgar beneficios e incentivos a quienes lleven a cabo esta actividad. Adicionalmente, se le faculta a DICINE a declarar abierta la convocatoria del Concurso Nacional de Fondo Cine, entre otras potestades, con base en el artículo 17 del referido Decreto Ejecutivo No.3.

En tal sentido, observamos, de acuerdo a los elementos aportados en la consulta realizada por DICINE, la presentación de denuncias por supuesto conflicto de interés, recursos e incidentes por los apoderados de algunos participantes inconformes contra algunos jurados calificadores de dicho Concurso, así como contra la resolución que oficializa la decisión contenida en el Acta de Ganadores del Concurso Nacional de Fondo Cine 2024, decisión que fuera emitida por los jurados calificadores.

Lo anterior nos obliga a diferenciar el acto administrativo de la actuación administrativa, a objeto de poder determinar sus efectos, y si son o no recurribles.

Su Excelencia
MARÍA EUGENIA HERRERA
Ministra de Cultura
Ciudad.

El acto...

El acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de función administrativa que produce efectos jurídicos directos para “*crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo*” como en cierto modo lo define el numeral 1 del artículo 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y puede ser atacado mediante los mecanismos de control que prevé nuestro ordenamiento jurídico en la esfera gubernativa o judicial.

Por otro lado, el numeral 2 del referido artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, define Actuaciones, como un “*Conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa. También se conoce como actuaciones a todas las tramitaciones que constituyen las piezas del expediente, redactadas durante el desarrollo del proceso.*” Desde esta arista, podemos considerar un acta como una actuación administrativa, que no produce efectos jurídicos como el acto administrativo y que generalmente antecede a una decisión definitiva de la administración, en el sentido que es un instrumento necesario para la formación y expedición del acto administrativo principal.

Al referirse al acto de la administración, el autor Roberto Dromi indica que es “*una declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta*”¹ y agrega que la propuesta (decisión por la cual un órgano indica o sugiere a otro que emita un acto determinado) el dictamen (la forma jurídica más común de la actividad consultiva) son simples actos de la administración.

En principio, se puede concebir el Acta de Ganadores del Concurso Nacional Fondo Cine, emitida por los jurados calificadores como una actuación administrativa, que no crea, modifica, transmite ni extingue derechos como el acto administrativo, sino que cumple una función de certificación o constancia de un hecho. Ahora bien, consideramos que los actos preparatorios o actuaciones administrativas no son objeto de recursos de reconsideración, ni de apelación, ni tampoco son recurribles ante lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto que no son actos administrativos, sino actuaciones de la administración 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*, tal como lo prevé el artículo 25 de la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, “por la cual se reforma la Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa”; esto dicho, en concordancia con la Sentencia de 16 de mayo de 2010, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En este orden de ideas, de los artículos 65 y 70 del citado Decreto Ejecutivo No. 3 de 2024 que reglamenta la Ley No.16 antes mencionada, se desprende que los concursantes podrán presentar sus disconformidades contra la resolución de concursantes elegibles y la resolución de no elegibles, teniendo la DICINE diez días hábiles para evaluarlas y

resolverlas...

¹ Dromi, Roberto. Derecho Administrativo, Talleres de la Impresora Fareso, Buenos Aires, Argentina, 7ª. Ed., 1998, págs.327 y 329.

resolverlas, agotando con dicho proceso la vía gubernativa. De la misma manera, una vez se emita el acta de los ganadores, como indican los artículos mencionados, no serán admisibles ni tampoco procederán recursos con el propósito de objetar o impugnar a los ganadores declarados en dicha acta, por lo que sus decisiones son finales y definitivas, y no serán objeto de reconsideración ni apelación.

No obstante, si estas actuaciones administrativas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de forma tal que le pongan término o hagan imposible su continuación, tal cual lo establece el artículo 25 de la supracitada Ley No.33 de 1946, entonces sí deberán ser objeto de los recursos correspondientes en la vía gubernativa y en lo contencioso administrativo, como se mencionara anteriormente.

Con base a lo anteriormente expuesto y de acuerdo a los elementos aportados en la consulta de DICINE, respondemos a las interrogantes vertidas en la misma, manifestándole que la DICINE, en virtud de que emitió la respectiva resolución administrativa donde oficializa los ganadores del Concurso Nacional Fondo Cine, dicha resolución sería susceptible de los recursos correspondientes en la vía gubernativa, de conformidad con la Ley No.38 de 2000 bajo sus términos y procedimientos, siendo la norma supletoria en estos casos.

Y con relación a la última interrogante, sobre si la DICINE puede modificar las decisiones tomadas por el Jurado Calificador, tenemos a bien indicarle que este Despacho no puede de manera previa, emitir un dictamen jurídico o un pronunciamiento prejudicial, respecto de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales competentes (artículo 46 de la Ley No.38 de 2000), como es el caso de las resoluciones y actos administrativos emitidos por la DICINE del Ministerio de Cultura.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-218-25

C.C. Licenciada
SHEILA GONZÁLEZ
Directora Nacional de la Industria Cinematográfica y Audiovisual
Ministerio de Cultura