

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1615

Panamá, 28 de octubre de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Oposición al recurso de apelación.

Expediente 1460842025.

El Licenciado Juan Carlos Paz Córdoba, actuando en nombre y representación de **Luis Alberto González Martínez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Orden General del Día Extraordinaria N° 9 de 15 de enero de 2025, dictada por la **Policía Nacional**, su acto confirmatorio, así como la negativa tacita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de apelación presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,
de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos ante usted con nuestro habitual respeto y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1137 del Código Judicial, para oponernos al recurso de apelación interpuesto por el Licenciado Juan Carlos Paz Córdoba, actuando en nombre y representación de **Luis Alberto González Martínez**, en contra del Auto de treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), a través de la cual no se admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior

I. Antecedentes.

Conforme observa este Despacho, el 18 de septiembre de 2025, el apoderado judicial de **Luis Alberto González Martínez**, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin que se declare nulo, por ilegal, la denegación del Director General de la **Policía Nacional** de incluir a su representado en la lista final definitiva de ascensos del periodo 2024, publicados en la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025; y que como consecuencia de lo anterior, se le incluya en la misma y se condene en costas a la entidad al omitir resolver en tiempo el recurso de apelación interpuesto (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Magistrado Sustanciador procedió a evaluar la demanda con miras a determinar si la misma reunía o no los requisitos formales e indispensables para su admisión y, en tal sentido, dictó el Auto de treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), a través de la cual determinó que no era posible darle curso legal por lo siguiente:

“1. Sobre el incumplimiento del Actor del presupuesto de admisibilidad contemplado en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, referente a ‘Lo que se demanda’.

...

En este contexto, advierte el Suscrito que el accionante, LUIS ALBERTO GONZÁLEZ MARTÍNEZ, pretende la declaratoria de ilegalidad de la Orden General del Día Extraordinaria No. 9 de 15 de enero de 2025, emitida por la Policía Nacional, por medio de la cual se publicó preliminarmente el listado de ascenso de Tenientes a Capitán, no obstante; dicho comunicado no constituye un acto administrativo que cause estado; pues no consiste en el acto definitivo que dictamine el listado oficial de ascenso, el cual suscribe el Ministro de Seguridad Pública junto con el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 899 de 2 de diciembre de 2020...

2. El Accionante no cumplió con el requisito de admisibilidad vía gubernativa.

Sin perjuicio de lo expuesto, aun validando el Tribunal como acto administrativo impugnado la Orden General del Día Extraordinaria No. 9 de 15 de enero de 2025, esta Sala observa que contra dicha actuación el Actor anunció Recurso de Reconsideración; sin embargo, el Director General de la Policía Nacional, mediante Resolución 07 de 10 de abril de 2025, resolvió rechazar de plano por improcedente, el referido medio de impugnación,...

...” (Cfr. fojas 94-100 del expediente judicial) (El énfasis es de la fuente).

En atención a la decisión adoptada por el Tribunal en cuanto a no admitir el presente proceso, el apoderado especial de **Luis Alberto González Martínez**, anunció y presentó un recurso de apelación, en contra de la decisión adoptada por el Magistrado Ponente en cuanto a no admitir la acción en estudio, cuya parte medular, manifestó que se cumplió en debida forma con el presupuesto procesal establecido en el Artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, toda vez que no pretende la declaratoria de ilegalidad de la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025, sino el reconocimiento del derecho subjetivo de su poderdante de ser incluido en la lista final definitiva de los ascensos del periodo 2024, publicados en el referido acto, el cual causa estado, dado que dictamina el listado oficial suscrito por el Ministro de Seguridad Pública con el Presidente de la República, de conformidad con el Artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 899 de 2 de diciembre de 2020, actuación que era susceptible de los recursos de reconsideración y apelación, por lo que el agotamiento de la vía

gubernativa fue demostrada, razón por la cual solicitan se revoque la decisión de la no admisión de la acción que se analiza (Cfr. fojas 102-106 del expediente judicial).

II. Oposición de la Procuraduría al recurso de apelación promovido por el actor.

Una vez expuestas las razones que motivaron la expedición del Auto de treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), así como los principales argumentos en los que se sustenta el recurso de apelación interpuesto en contra de esa resolución judicial, esta Procuraduría concuerda con la decisión del Magistrado Ponente en el sentido de no admitir la acción ensayada, como explicamos a continuación. Veamos.

A. La parte actora interpone la acción en contravención a lo dispuesto en el Artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, en concordancia con el Artículo 43 de la citada excerpta legal.

Quien suscribe, observa que **la acción que se analiza no cumple en debida forma con el presupuesto procesal establecido en el Artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943**, modificado por el Artículo 25 de la Ley N° 33 de 1946, según el cual **para comparecer ante el Tribunal Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, en otras palabras, cuando los actos impugnados sean resoluciones definitivas y, de tratarse de providencias de trámite, éstas decidan directa o indirectamente el fondo del asunto; situación que no se compadece con el contenido de la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025.**

Dentro de esta perspectiva, se advierte que **el titular litigioso omitió darle cumplimiento a lo previsto en el Numeral 2 del Artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943**, modificado por el Artículo 28 de la Ley N° 33 de 1946, que se refiere particularmente al deber de la parte actora de expresar en su libelo en qué consiste *“lo que se demanda”*, esto es, **quien concurra a la jurisdicción contencioso administrativo está obligado a individualizar y solicitar la nulidad del acto que considera lesivo a los derechos subjetivos que estima vulnerados y a pedir al Tribunal su restablecimiento.**

Tal como advierte el Magistrado Sustanciador, la referida Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025, **acusada de ilegal, no constituye un acto administrativo susceptible de ser impugnado en la vía Contenciosa Administrativa por tratarse de un acto de mero trámite, que no resuelve el fondo del asunto, es decir, no le pone fin al proceso, en la medida que la entidad**

demandada sólo se limitó a publicar preliminarmente el listado de ascenso de Tenientes a Capitán, mismo que fue suscrito por el Ministro de Seguridad Pública junto con el Presidente de la República, en atención a lo contenido en el Artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 899 de 2 de diciembre de 2020.

Sobre el particular, vale la pena hacer la distinción entre los actos preparatorios o de mero trámite, y los definitivos; en tal sentido, el autor panameño Abilio Batista señala que: *“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...”*, mientras *“...que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan un estado. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones lesionar o favorecer por sí mismo al particular”* (BATISTA DOMINGUEZ, Abilio A (2002). *‘Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manual Teórico Practico’*. Editorial Mundo Jurídico, S.A., Colombia, pág. 453-454).

Por su parte, el jurista Roberto Dromi, ha planteado la diferencia entre los actos que tienen efectos provisionales y definitivos, determinando inclusive las esferas en las que pueden ser recurridos, señalando en torno al tema que: *“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 (1997). *‘El Acto Administrativo’*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 3ra. Edición, pág. 24)

En ese marco de argumentación legal, la Sala Tercera en el **Auto de veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)**, expuso lo que a continuación se transcribe:

“Los artículos 21 y 31 del Decreto Ejecutivo N° 900 de 2 de octubre de 2020 (que expide el reglamento del proceso de ascensos de los miembros juramentados del Servicio Nacional Aeronaval y dicta otras disposiciones), dispone que las Comisiones Evaluadoras elaborarán de oficio la lista de convocados para el ascenso, de conformidad con el escalafón, la cual deberá ser publicada en una orden general del día; y la de ejercer el control previo a la elaboración de la lista de convocados para ascenso, de acuerdo con el escalafón y las plazas vacantes disponibles, respectivamente.

Así las cosas, la decisión administrativa impugnada ante esta jurisdicción, al igual que sus actos confirmatorios corresponden a **actos preparatorios o de mero trámite, debido a que están encaminados a elaborar una lista de convocados para el ascenso del Servicio Nacional Aeronaval.**

...

En la demanda bajo análisis, el acto administrativo dictado por la Comisión Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales del Servicio Nacional Aeronaval **solo evalúa si el Sargento Primero 80687, RILIVETH RISMEL RENTERÍA CUESTAS, cumple con las exigencias legales para que sea evaluada por la Junta Evaluadora de Ascenso para Nivel Básico y Nivel de Suboficiales, la cual es una decisión encaminada a la adopción de una decisión final con el propósito de preparar o adoptar una lista de los candidatos que serán elegibles para ascender dentro de esta institución; de manera que este acto no constituye en forma definitiva ningún trámite...** (La negrita es nuestra).

En las generalizaciones anteriores, se desprende que **la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025, no constituye un acto definitivo, en la medida que no causa estado, es decir, no resuelve el fondo de lo planteado;** y la exigencia legal de que la demanda de plena jurisdicción sea promovida contra una actuación de dicha naturaleza, se fundamenta en el hecho que la acción contencioso administrativa tiene por finalidad revisar la adecuación de la voluntad o la decisión adoptada por la Administración al sistema jurídico vigente, con respecto a una solicitud que frente a ella realiza el peticionario y que, en definitiva, produce los efectos jurídicos que afectan a quien luego concurre a esta jurisdicción, de ahí que reclama su anulación, por ilegal, así como el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado.

Estimamos que la anterior pretermisión deviene en un error en la estructuración de la demanda, pues al realizar un examen de las constancias que obran en autos, este Despacho advierte que el recurrente promovió un recurso de reconsideración en contra de la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025, el cual fue rechazado por improcedente, dado que el mismo deviene sin objeto, al no tratarse de un acto administrativo final; por el contrario, se trata de una publicación de carácter interlocutoria que tiene como finalidad comunicar una actuación preparatoria, pues el ciclo del proceso de ascenso no ha concluido; por consiguiente, se colige que **la demanda que se analiza no cumple con el presupuesto procesal relativo al agotamiento de la vía gubernativa** (Cfr. fojas 83-86 del expediente judicial).

Frente a esta formulación, consideramos oportuno poner de relieve las contradicciones de la parte actora respecto a la naturaleza del acto acusado, pues de la lectura de los hechos que fundamenta la acción, específicamente el hecho sexto, se advierte que el abogado expone de manera clara que la Orden General del día N° 9 de 15 de enero de 2025, y cito: **“...es un Acto Administrativo Preparatorio y Obligatorio porque da inicio al proceso de ascenso, con la solicitud de la comisión**

evaluadora a la Dirección General...”, lo cual refuerza lo expuesto por esa Magistratura en el Auto de treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), en cuanto a que la demanda no cumple a cabalidad con los requisitos de admisibilidad exigidos por la legislación contencioso administrativa y, por ende, no puede ser objeto de una decisión de fondo por parte de esta Corporación de Justicia.

B. La demanda ensayada no cumple con el requisito de admisibilidad establecido en el Numeral 4 del Artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943.

Aunado a lo anterior, según se aprecia de la lectura del apartado de la demanda denominado **“4. Disposiciones legales que se estiman violadas y el concepto de la violación”**, observamos que el apoderado judicial del recurrente no ha cumplido adecuadamente con la exigencia legal contenida en el **Numeral 4 del Artículo 43 de la Ley N°135 de 1943**, modificado por el Artículo 28 de la Ley N° 33 de 1946, que conforme ha apuntado esa Colegiatura en innumerable jurisprudencia, **comprende** no sólo la transcripción literal de las disposiciones legales que se estiman violadas, sino, **además, el señalamiento de los motivos de ilegalidad entre los cuales se encuentra la infracción literal de los preceptos legales, que a su vez puede ser de forma directa: por comisión, por omisión o falta de aplicación, por interpretación errónea y finalmente, por indebida aplicación de la ley** (Cfr. fojas 19-30 del expediente judicial).

Huelga destacar, que el requisito de admisibilidad descrito en el párrafo que antecede no se refiere a la sola identificación de la norma y su ubicación en Gaceta Oficial; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si la resolución controvertida es contraria o no al orden jurídico; por consiguiente, **toda acción que se promueva ante la Sala Tercera deberá contener** la indicación expresa de los artículos de nuestro ordenamiento positivo que se estiman han sido, su transcripción literal y **la explicación de forma particularizada de qué manera, a su juicio**, se ha dado, ya que el Tribunal no puede anular una actuación de la Administración Pública por un concepto distinto del que el activador judicial fundamenta en su recurso.

Así las cosas, este Despacho es de la opinión que **la conducta descrita en líneas previas, incumple la finalidad para el que fue creado ese presupuesto procesal, y con ello, se imposibilita el análisis de legalidad del caso**, siendo abundante la jurisprudencia de la Sala Tercera al respecto, en la cual se ha explicado la necesidad de expresar, de forma particularizada, las disposiciones legales que se estimen vulneradas por el acto recurrido, y **de exponer, de manera razonada, el concepto de la violación respecto de cada una de ellas, para que el Tribunal pueda hacer el correspondiente revisión de los cargos expuestos.**

Visto desde esta perspectiva, **el recurrente debe no sólo expresar las disposiciones legales que considera infringidas, sino también debe indicar y explicar el concepto en que lo han sido**, pues de no hacerlo, el libelo estaría incompleto dificultando su examen jurídico. En este marco, la doctrina nacional se ha hecho eco, al indicar lo que a continuación transcribimos:

"Los conceptos de la violación de las disposiciones que se estiman vulneradas no aparecen expresamente mencionados en la legislación contencioso administrativa panameña, como sí aparecen los motivos de ilegalidad en el artículo 26. Ha sido la jurisprudencia la que en varias ocasiones ha abordado los diferentes conceptos en que se pueden violar una disposición. La doctrina procesal también lo ha estudiado. En nuestro sistema, conforme a la norma citada, si se omite su mención produce la inadmisión de la demanda. Es necesario, por lo tanto, señalar las disposiciones violadas y el concepto en que a juicio del acto han sido violadas". (ARAUZ, Heriberto. Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá. Universal Books, Panamá, 2004, Págs. 224 y 225).

~ o ~

"Se debe citar y explicar claramente las disposiciones violadas, y es imprescindible explicar el concepto de la violación.

Este es un requisito que requiere un análisis lógico jurídico de los hechos, las normas vulneradas y el concepto en que fueron violadas. El demandante debe señalar en su opinión, por qué considera que determinados artículos de la Ley han sido violados por el acto impugnado y el concepto en que lo han sido.

...

En cuanto al concepto de la infracción el mismo debe sustentarse en la Violación Directa de las normas, ya sea por comisión u omisión; la indebida aplicación de las normas; o por errónea interpretación. La jurisprudencia panameña se ha encargado de desarrollar detalladamente en qué consiste cada uno de estos conceptos." (GASNELL ACUÑA, Carlos. Derecho Procesal Contencioso Administrativo Centroamérica y México. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica-INEJ. Nicaragua. 2018. Págs. 241-242).

El incumplimiento de este presupuesto procesal ha sido objeto de pronunciamiento de la Sala Tercera, tal como fue expuesto en la **Resolución de siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**, cuya parte medular indica:

"1. No se individualiza el Concepto de infracción de las normas consideradas como infringidas.

...

Resulta preciso anotar que la trascendencia de citar la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, recae en el hecho que al momento de examinar la legalidad o no del acto administrativo, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar el acto impugnado con las normas legales que se citan como infringidas y a partir de ese examen determinar si efectivamente ha existido la pretermisión que se hubiere alegado.

...

Lo planteado, lejos de ser un formalismo, se constituye en una deficiencia que impide a este Tribunal contar con los elementos necesarios para realizar un análisis y decisión cónsona con las pretensiones, toda vez que, en caso de admitir la Acción, tendría que ejercer suposiciones sobre las intenciones del ensayante, situación que a todas luces limita la labor del Tribunal Jurisdiccional.

No sobra agregar, que ante la falta del análisis particular del concepto de infracción de cada de las normas citadas como infringidas, no puede el Tribunal conocer sobre la controversia planteada, pues, el propósito de este apartado, como ya hemos dicho, es que el Tribunal comprenda la ilegalidad que se alega sobre el acto impugnado, con fundamento en distintas disposiciones jurídicas, para poder resolver el fondo de la controversia planteada, situación que no puede llevar a cabo en el presente Proceso debido a la prescindencia del actor de esta exigencia.

..." (La negrita es de la cita).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se infiere que el cumplimiento del requisito de admisibilidad contenido en el **Numeral 4 del Artículo 43 de la Ley N°135 de 1943**, es determinante en la medida que **le da luces al operador judicial para enfocar su análisis jurídico dirigido a determinar la legalidad o no del acto administrativo impugnado y emitir su decisión conforme a derecho**; de lo contrario, como ha apuntado esa Alta Corporación de Justicia, el juzgador tendría que realizar un examen ajeno a la causa y que escapa indiscutiblemente del papel para el cual fue designado, dado que tendría que colocarse en la posición de la demandante, a fin de precisar cuál es la verdadera pretensión de esta última y de qué forma las normas señaladas amparan su petición; aunado al hecho que podría tomarse una decisión que no satisfaga las reclamaciones de las partes.

En virtud de lo antes expuesto, debemos resaltar que **los requisitos establecidos en la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, son indispensables para la presentación de las demandas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, en razón de la materia

que regula, por ello, **no puede quedar sujeta a la discrecionalidad de las partes en el proceso, si decide cumplir o no con los presupuestos señalados por el legislador.**

Dentro de esta perspectiva, es oportuno manifestarle al apoderado judicial del demandante, que todo aquel que concurra a la jurisdicción contencioso administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o afectación de manera general, tiene el deber de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que por Ley se han establecido y, por tal razón, no debe interpretarse que la tutela judicial efectiva sea un acceso desmedido para alcanzar la justicia, como ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia.

Siendo así las cosas, debe concluirse que la acción en comento no cumple con los presupuestos establecidos en la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, para acudir a esta vía jurisdiccional, por lo que resulta improcedente con fundamento en el **Artículo 50** de la misma excerta legal que señala que: **"No se le dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."**.

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan **CONFIRMAR** el Auto de treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), que no admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el Licenciado Juan Carlos Paz Córdoba, actuando en nombre y representación de **Luis Alberto González Martínez**, para que se declare nula, por ilegal, la Orden General del Día Extraordinaria N° 9 de 15 de enero de 2025, dictada por la **Policía Nacional**, su acto confirmatorio, así como la negativa tacita, por silencio administrativo, en que supuestamente incurrió la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de apelación presentado.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General