

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 226

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de marzo de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción**

**Recurso de apelación.  
(Promoción y sustentación)**

El licenciado Sergio Antonio Campos Garrido, en representación de **AIDA VARGAS VERA**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 1 del 11 de enero de 2008, emitida por la **Dirección Regional de Educación de Panamá Oeste**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia de 29 de diciembre de 2008, visible a foja 17 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la referida demanda, se sustenta en el hecho que la misma está dirigida contra un acto de mero trámite que no es acusable ante la presente jurisdicción, incumpléndose de esta manera con lo que dispone el artículo 42 de la ley

135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la ley 33 de 1946.

En este orden de pensamiento, advertimos que al examinar el libelo correspondiente se observa que el acto acusado de ilegal está contenido en la resolución 1 de 11 de enero de 2008, emitida por la directora regional de Educación de Panamá Oeste, en cuyo primer punto se resuelve **solicitar por conducto del Ministro de Educación el traslado, por sanción, de Aida Vargas Vera**, quien entonces ocupaba la posición 16804, planilla 104, como directora del Centro Educativo Básico General Zaida Zela Núñez, ubicado en el distrito de La Chorrera (Cfr. fojas 1 a 4 y 25 a 28 del expediente judicial).

Lo anterior hace evidente para este Despacho, que nos encontramos ante la impugnación, en la jurisdicción contencioso administrativa, de uno de los llamados actos de mero trámite, que no son susceptible de ser demandados por esta vía, toda vez que no son de aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le ponga término o haga imposible su continuación. Por el contrario, se trata de una resolución que forma parte del procedimiento para expedir la decisión administrativa definitiva que, en todo caso, es la que podría ser objeto de una demanda como la que ocupa nuestra atención.

Tal como puede observarse en los siguientes extractos de fallos, la Sala Tercera se ha pronunciado en numerosas ocasiones en el sentido antes expuesto, decidiendo en cada

una de estas oportunidades no admitir las respectivas demandas. Estos fallos leen así:

**Resolución de 3 de agosto de 2005.**

"Quien suscribe, advierte que el acto cuya nulidad se solicita, lejos de ser un acto definitivo, constituye un acto preparatorio, consistente en una información de traslado de la profesora ROSA DOMÍNGUEZ DE RICARDO a la Escuela Victoria D Spinay en el Distrito de la Chorrera, que efectuara la Directora Regional de Educación de Panamá Oeste a la prenombrada, el cual no es susceptible de impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

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 termino o hagan imposible su continuación".

En el caso que nos ocupa vemos que la actuación administrativa impugnada está encaminada a la adopción de una decisión final, la cual consiste en que se proceda al traslado de la profesora ROSA DOMÍNGUEZ DE RICARDO. Ello es así, toda vez que del contenido del propio acto se desprende que el acto definitivo de traslado (Resuelto), se encuentra en trámite. Por consiguiente, la interposición de una demanda Contencioso-administrativa de plena jurisdicción contra este acto de mero trámite, es prematura, ya que como se ha señalado en líneas anteriores, la misma sólo procede contra actos administrativos definitivos, y no contra actos preparatorios o de mero trámite.

Al respecto, consideramos de importancia señalar los Autos de 10 de junio de 1994, de 5 de septiembre de 1995 y de 20 de septiembre de 1996, los

cuales en su parte medular, establecen lo siguiente:

"A prima facie, se observa que la demanda instaurada adolece de un defecto formal que impide su admisibilidad, toda vez que un examen exhaustivo del expediente pone de manifiesto el hecho cierto que el acto administrativo acusado de ilegal (Resolución NT 92 de 15 de diciembre de 1993), constituye lo que se conoce en doctrina como "ACTO PREPARATORIO O DE MERO TRÁMITE" el cual no es acusable ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En efecto, el acto administrativo demandado alude a una solicitud hecha por el Ministerio de Educación al Órgano Ejecutivo para que se deje sin efecto el nombramiento que se le hizo a la educadora ELVIA MIRANDA DE ORTIZ (Cfr. foja 2), por lo que no se decide el fondo del asunto o la situación jurídica planteada; sino que como lo señala el ilustre tratadista Josu Roberto Dromi en su obra El Acto Administrativo "es un acto preparatorio que posibilita o no encaminarse hacia la cuestión de fondo" (Ob. Cit., Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, Pág. 24)". (10 de junio de 1994)

"En lo que concierne al Informe antes descrito, ya esta Superioridad ha señalado en distintas ocasiones (ver Auto de 24 de enero de 1994), que contra los mismos no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final. El acto preparatorio, también conocido como actos de mero trámite, no tienen carácter definitivo, ya que dichos actos pueden variar su condición". (Auto de 5 de septiembre de 1995)

"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)

**De conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, y en razón de las consideraciones anotadas, la presente demanda es inadmisibile y así debe declararse.**

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la licenciada Lixis Sittón, en representación de ROSA DOMÍNGUEZ DE RICARDO.

**Resolución de 29 de octubre de 2004.**

"En el caso que nos atañe, es evidente que la Nota Núm. 163-DAEF de 11 de

noviembre de 2003, no es un acto administrativo definitivo o firme; por el contrario, es un acto de mero trámite donde se emite un criterio preliminar relacionado con la solicitud del Director General de Aeronáutica Civil relativo a las planillas de compensación de los funcionarios de la Autoridad Aeronáutica Civil, dando así respuesta a la Nota No. 424-DP-DA-AAC de 30 de septiembre de 2003 por medio de la cual el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil remitió la planilla al señor Contralor y señala que está pendiente de verificación por parte de la Contraloría General de la República, de allí que la Contraloría General de la República emitió su criterio mediante la Nota impugnada en el presente caso, sin pronunciarse definitivamente sobre el refrendo o no de la planilla en cuestión.

Esta Sala ha expresado reiteradamente, que un acto definitivo es aquel que pone fin a la actuación administrativa, es decir, aquellos que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica; y que los actos preparatorios o de mero trámite son aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar. (ver Autos de 19 de julio de 2002 y de 8 de agosto de 2003).

En virtud de las consideraciones explicadas, el auto venido en apelación debe revocarse y declarar inadmisibile la demanda.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del Auto de 13 de abril de 2004, emitido por el Magistrado Sustanciador, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma forense De Castro & Robles, actuando en nombre y representación de Maritza Escobar de Feliz, Justiniano Montenegro y otros."

Por las razones antes expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se aplique lo que señala el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946 y, en consecuencia, **REVOQUEN** la providencia de 29 de diciembre de 2008 que admite la demanda y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

**Fundamento de Derecho:** artículos 42 y 50 de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946; y artículos 109 y 1147 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**