

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 369

Panamá, 12 de agosto de 2014

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

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

El Licenciado Carlos Carrillo Gomila, actuando en representación de **Liliana Fernández Puentes**, solicita que se declare nula por ilegal, la Nota 106-01-293-DGMM de 18 de abril de 2012, emitida por la **Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá**, 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 el presente recurso de apelación en contra de la Providencia de 21 de abril de 2014, visible a foja 85 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en el hecho de que la actora no ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, subrogado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, el cual establece como requisito esencial para recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la **resolución o el acto administrativo impugnado sea definitivo y cause estado**, o que tratándose de

providencias de trámite, éstas decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto; criterio que ha sido expuesto por la Sala en reiteradas ocasiones al pronunciarse en situaciones similares a la que ocupa nuestra atención. Entre ellos se encuentra el Auto de 14 de marzo de 2014, en cuya parte pertinente se expresa lo siguiente:

"...

Al respecto, cabe anotar que el primer acto impugnado consiste en la Nota DRECHI/AL/215/104-754 de 4 de diciembre de 2013, por medio de la cual se le comunica a la señora Maricel Santamaría su nombramiento como profesora de Agropecuaria, con categoría ñ2, lo cual constituye un acto de mera comunicación o información el cual no decide el fondo del asunto, creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica, razón por la cual no cumple con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, que a la letra dispone:

...

Lo anotado en párrafos anteriores permite constatar que la presente demanda no cumple con los requisitos formales establecidos en la Ley 135 de 1943. Por consiguiente, con fundamento en lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo procedente es negarle curso legal.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia... **NO ADMITE la DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD...**" (El resaltado es de la Corte).

Al definir el concepto de acto administrativo, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 señala que es la declaración emitida conforme a Derecho, por una autoridad u 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.**

En el campo doctrinal el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa concibe el acto administrativo como: "toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos." (Cfr. SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de

Derecho Administrativo, Tomo II, 4^{ta} Edición; Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. Pág. 131).

En el proceso en estudio, se observa que la demanda se dirige en contra de la Nota 106-01-293-DGMM de 18 de abril de 2012, emitida por el Director General de Marina Mercante, Encargado, dependencia adscrita a la Autoridad Marítima de Panamá, en la que **se comunicó** al apoderado especial de la actora que su solicitud de dejar sin efecto los débitos realizados por la suma de B/.286,000.00, que corresponden a informes mensuales generados en el período que ejerció como cónsul de Panamá en Londres, y a la vez cancelar el saldo que se le imputa por supuestamente no cubrir el canon de arrendamiento durante ese período, había sido remitida a la Contraloría General de la República y al Departamento de Control Financiero Consular de la Dirección de Finanzas, a fin de determinar su viabilidad jurídica, por lo que hasta tanto ambas entidades no determinaran su procedencia, dicha Dirección estaba imposibilitada de acceder a lo solicitado (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

De lo anteriormente expuesto, se infiere que la Nota 106-01-293-DGMM de 18 de abril de 2012, cuya ilegalidad demanda Liliana Fernández, **no es un acto administrativo**, puesto que no reúne los requisitos para considerarlo como tal, ya que **sólo se trata de una comunicación que no tiene otra connotación legal que la de constituir un mero acto de la administración.**

El profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, antes citado, en su obra "Tratado de Derecho Administrativo - (acto administrativo)", hace una clara distinción entre lo que es un acto de la administración y los actos administrativos de naturaleza individual, expresando sobre este tema lo siguiente:

"...caracteriza al acto administrativo por su naturaleza decisoria, esto es, por poseer la fuerza suficiente para crear situaciones jurídicas a partir de su contenido. En consecuencia, si la manifestación de voluntad no decide ni crea situación jurídica, no es un acto administrativo....Si la manifestación de quien

ejerce funciones administrativas no es decisoria, no está llamada a producir efectos en el mundo jurídico. Podría ser entonces un acto de la administración, pero no acto administrativo de contenido individual. La manifestación de voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando o extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia ante el derecho, esto como efecto directo de su carácter decisorio." (ob. cit. 4ta. ed., edit. Universidad Externado de Colombia, 2004. págs. 135 y 136).

Por otra parte, tal comunicación tampoco reviste un carácter definitivo; característica del acto administrativo a la que se refiere el tratadista venezolano Allan Randolph Brewer Carías, en su obra "Estudio sobre los actos recurribles en la vía contencioso-administrativa emanados de la Contraloría General de la República", en la señala que: "*por acto administrativo definitivo ha de entenderse aquel que, contrariamente a los actos de trámite pone fin a un asunto produciendo per se plenos efectos jurídicos.*" (BREWER, Allan, Estudio sobre los actos recurribles en la vía contencioso-administrativa emanados de la Contraloría General de la República, 1965).

No obstante, según se desprende de autos, la mencionada comunicación fue considerada por la demandante como una negativa a su petición, que dio lugar a la presentación de un recurso de reconsideración en contra de la misma; actuación que no era procedente por haberse dirigido en contra de una nota informativa, contra la cual no era posible promover ningún tipo de impugnación en la vía gubernativa (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, la nota emitida por el Director General de Marina Mercante, Encargado, sobre la cual descansa toda la pretensión de la demandante, **carece** de los elementos constitutivos del acto administrativo, entre ellos, la expresa manifestación de voluntad de la administración para crear, modificar, transmitir o extinguir un derecho individual que tenga como sujeto a

Fernández Puentes; por lo que, no estaba llamada a producir efectos jurídicos, de tal suerte que, reiteramos, debe ser tenida como un acto de la administración.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal que, en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades previstas en los artículos previos de dicha Ley, REVOQUE la Providencia de 21 de abril de 2014, a través de la cual se admitió la demanda interpuesta por el Licenciado Carlos Carrillo Gomila, en representación de Liliana Fernández Puentes, para que se declare nula por ilegal, la Nota 106-01-293-DGMM de 18 de abril de 2012, emitida por el Director General de Marina Mercante, Encargado, dependencia adscrita a la Autoridad Marítima de Panamá y, en su lugar, NO SE ADMITA la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Magíster Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 315-13