

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número** 590

**Panamá,** 19 de noviembre de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción**

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

La licenciada **Damaris Zavala de Quintero**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la nota DGN/DAL/LI 2766-11 de 24 de agosto de 2011, emitida por el **director general de la Policía Nacional**, 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 ese Tribunal 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 31 de julio de 2012, visible a foja 86 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, de acuerdo con el criterio contenido en 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 referida providencia radica en el hecho que la misma ha sido encausada en contra de un acto preparatorio o de mero trámite, que no es acusable ante la jurisdicción Contencioso

Administrativa y, por ende, contraviene lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la ley 33 de 1946, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 42:** Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos... o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.” (La subraya es de esta Procuraduría).

De la lectura de las constancias procesales se desprende que el 22 de junio de 2011, Damaris Zavala de Quintero presentó ante el director general de la Policía Nacional una solicitud de pago de los salarios caídos, décimo tercer mes, vacaciones, ajustes salariales y demás prestaciones que de conformidad con la Ley le correspondía recibir desde septiembre de 2002 hasta la fecha de su reintegro a la institución, ocurrido el 22 de mayo de 2008 (Cfr. fojas 61 a 63 del expediente judicial).

Como consecuencia de tal petición, el 24 de agosto de 2011, el director general de la Policía Nacional emitió la nota DGPN/DAL/LI/2766-11, a través de la cual dio respuesta a la solicitud formulada por Zavala de Quintero, a la que adjuntó una fotocopia simple del memorándum número DRH/A.P/3086-11 de fecha 17 de agosto de 2011, expedido por la jefa del Departamento de Recursos Humanos de la entidad, en el que se señala lo siguiente: 1) que dicha peticionaria

había tomado 258 días de vacaciones por jubilación a partir del 12 de enero de 2010; 2) que ésta se jubiló mediante el resuelto 006 de 11 de enero de 2010, por haber cumplido 30 años de servicios no continuos a partir del 1 de octubre de 2010; 3) que los ajustes salariales le fueron incrementados al momento de su reintegro; y 4) que los salarios caídos adeudados se estaban tramitando (Cfr. fojas 15 a 17 del expediente judicial).

En ese contexto, somos de opinión que el acto impugnado se deriva de una petición formulada a la Administración con sustento en el derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República, mismo que de acuerdo con la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia no puede generar ningún proceso; criterio expuesto en sentencia de 22 de abril de 1994, dictada al resolver una acción de inconstitucionalidad y en la que se indicó lo siguiente:

“La acción de petición constituye un acto unilateral ejercido por la persona ante los servidores públicos en el cual se reclama su intervención en interés social o particular. No inicia, como reiteradamente ha dicho esta Corporación, proceso de naturaleza alguna.”

Al examinarse el contenido de la nota DGPN/DAL/LI/2766-11 de 24 de agosto de 2011, acusada de ilegal, resulta claro que su texto no encierra un acto administrativo en su sentido doctrinal y legal, sino un acto de la Administración, a través del cual la institución demandada únicamente le comunica a la peticionaria Zavala de Quintero que le está

dando trámite a su solicitud de pago de salarios caídos (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto, permite establecer que la nota antes descrita no es susceptible de recurso alguno y que, por ende, la actora no podía realizar ninguna gestión administrativa tendiente a agotar la vía gubernativa y, mucho menos, impugnarla ante esa Sala a través de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, como la que ahora ocupa nuestra atención.

El jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su obra titulada "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, que sí pueden ser objeto de impugnación en la vía jurisdiccional, expresando en torno a esta materia lo siguiente:

"El acto administrativo en sus diferentes manifestaciones constituye ante todo un concepto específico y determinado a partir de sus características constitutivas...; caso en el cual las expresiones de la administración que no reúnan integralmente los elementos y características explicados a propósito de los Actos Administrativos no podrán calificarse de tales, y más bien debemos circunscribirnos al contexto de simples actos de la administración; de ninguna manera podrán producir los efectos y mucho menos, salvo excepciones de ley, dársele el tratamiento de Actos Administrativos.

Esta situación resulta palpable y comprobable en la misma legislación administrativa cuando, por ejemplo, se hace diferencia de tratamiento para los actos administrativos que de por sí y

materialmente implican interlocución y decisión, y para otras manifestaciones como las de simple trámite o sustanciación, preparatorios, de ejecución, de los cuales no puede deducirse más que la operatividad administrativa, pero no decisión ejecutoria... Por regla general este tipo de actos no administrativos, sino de la administración, no son recurribles ni mucho menos controvertibles ante la jurisdicción contenciosa administrativa, excepto cuando de manera anormal llegaren a contener alguna decisión creadora de situaciones jurídicas particulares." (ob. cit. 4ta. ed., edit. Universidad Externado de Colombia, 2004. pág. 161). (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

Finalmente debemos observar que, conforme lo ha sostenido esa alta Corporación de Justicia a través de diversos fallos, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece, por lo que no debe interpretarse que dicha tutela sea un acceso desmedido a la justicia (Cfr. auto de 23 de junio de 2010).

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita a esa Sala que, en atención a lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946, que en forma expresa determina que no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades previstas en la referida Ley, REVOQUE la providencia de 31 de julio de 2012, visible a foja 86 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción

interpuesta por la licenciada Damaris Zavala de Quintero y,  
en su lugar, NO SE ADMITA la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 355-12