



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de junio de 2023.
Nota C-086-23

Licenciado
Ricauter Noel Pitti Morales
Ciudad.

Ref.: Si son susceptibles de ser demandas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas en la fase intermedia.

Licenciado Pitti:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota de 5 de junio de 2023, en el siguiente tenor:

- Lo que se consulta:

“... si es de lugar el ejercicio de la acción contencioso-administrativa, contra resoluciones distintas a las que refieren los artículos 82 y 83 de la Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008 ‘Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley N°32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República’.

*Dicho de manera precisa, requiero me diga, según su criterio... **si son susceptibles de ser demandadas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas en la fase intermedia de que trata la citada Ley N°67 de 2008, fundamentadas en lo dispuesto, ya sea, en el numeral 3 y/o 4 del artículo 52 de aquella.***

...” (Lo resaltado es nuestro)

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación que brindaremos no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, de manera objetiva nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **De la Ley No.67 de 14 de noviembre de 2008, “Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República”.**

Esta norma establece en su artículo 52, contenido en el Capítulo II sobre Fase Intermedia, las medidas que pueden ser adoptadas por el Tribunal de Cuentas (Pleno), en dicha fase.

“Artículo 52. *De no encontrarse fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince días hábiles, adoptar alguna de las medidas siguientes:*

1. *Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación.*
 2. *Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello;*
 3. *Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas; u*
 4. *Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.*
- ...” (Lo subrayado es nuestro)*

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprenden del artículo citado:

1. La potestad que tiene el Tribunal de Cuentas (Pleno), de ordenar la corrección, ampliación o la complementación de la investigación, así como el llamamiento a juicio de la persona o personas investigadas.
2. La facultad que ostenta el referido Tribunal, para ordenar el cierre y archivo del expediente, al igual que el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas.
3. Debe entenderse que, ambos casos pueden producirse en la fase intermedia del proceso.

Por su parte, el artículo 78 de la referida Ley No.67 de 2008, permite la interposición del recurso de reconsideración en contra de la resolución que decide la causa. Veamos:

“Artículo 78. *En contra de la resolución que decida la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación.*

El Tribunal de Cuentas dará traslado a la contraparte por un término de tres días hábiles y, una vez vencido este término, deberá decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de veinte días hábiles.” (Lo subrayado es nuestro)

En cuanto a la Resolución de Cargos y Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas, los artículos 82 y 83 ibídem, establecen que la misma podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda, y ésta, podrá declarar su legalidad o ilegalidad.

Ahora bien, una vez señalado lo anterior, resulta oportuno indicarle que los actos administrativos constituyen una declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, 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

Administrativo¹. Por su parte, los actos administrativos de mero trámite son aquellas declaraciones o manifestaciones de algún órgano administrativo que, no creando o modificando una situación jurídica y, por tanto, careciendo de efectos imperativos o decisorios, no pueden calificarse de actos administrativos; es decir, de actos que contienen resoluciones definitivas y por lo tanto no son impugnables en la vía contencioso-administrativa².

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 20 de noviembre de 2020, ha señalado la diferencia que existe entre los actos o resoluciones definitivas y aquellos que son de mero trámite o provisionales, de la siguiente manera:

“ ...

*Con relación a los primeros, **los actos o resoluciones definitivos, son aquéllos que deciden, resuelven o concluyen el fondo de la controversia planteada.** Como lo indica el tratadista argentino Roberto Dromi "la definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada".*

*Ahora bien, con relación a los segundos, **los actos de mero trámite o provisionales, podemos distinguirlos en dos (2) clases: a) aquéllos que deciden de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le ponen término o impidan su continuación, siendo estos los únicos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera por asimilárseles a la decisión definitiva; y, b) aquéllos que se relacionan con el desenvolvimiento del trámite administrativo, y que no impiden ni obstaculizan el mismo, y por tanto, no son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.***

...”

Se colige de lo anterior, que:

- a) **Los actos o resoluciones definitivos:** Son aquellos que deciden, resuelven o concluyen el fondo de la controversia planteada.
- b) **Los actos de mero trámite o provisionales:** Pueden ser distinguidos en dos (2) clases:
 1. Aquéllos que deciden de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le ponen término o impidan su continuación, siendo estos los únicos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera por asimilárseles a la decisión definitiva; y,
 2. Aquéllos que se relacionan con el desenvolvimiento del trámite administrativo, y que no impiden ni obstaculizan el mismo, y por tanto, no son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

¹ Cfr. Artículo 201, numeral 1 de la Ley No.38 de 2000.

² <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/actos>

Al respecto, debemos igualmente mencionar que la doctrina, del mismo modo ha planteado 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 definitivos³.

Conclusiones.

1. De considerar que las posibles actuaciones emanadas por el Tribunal de Cuentas en fase intermedia, que decidan ordenar el archivo del expediente o el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas, en atención a lo establecido en los numerales 3 y 4 del artículo 52 de la Ley No.67 de 2008, estuviesen vulnerando derechos subjetivos, lo procedente sería la interposición de los recursos de ley correspondientes, cuya presentación resulta necesaria e indispensable para agotar la vía gubernativa.
2. Se podrá acudir ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, una vez se haya agotado la vía gubernativa, teniendo en cuenta que las actuaciones de la Administración recurribles ante dicha Sala, son aquéllas que se traduzcan en actos administrativos definitivos, o las de mero trámite o provisionales que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la cuestión, de manera tal que le pongan término o impidan su continuación, en atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946.

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ mabc
C-082-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

³ DROMI, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3era. Edición, p.24