



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de noviembre de 2021
C-198-21

Licenciada
Aida Ureña de Maduro
Presidente de la Junta Directiva de la
Caja de Seguro Social
Ciudad.

Ref: Si los actos preparatorios o de trámites pueden ser objetos de recursos de reconsideración y apelación en la Caja de Seguro Social.

Señora Presidente:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión a dar respuesta a su Nota No. P. de J.D. No. 432-2021 de 26 de octubre de 2021, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración lo siguiente:

- “1. ¿Los actos preparatorios o de trámites pueden ser objetos de recursos de reconsideración y apelación en la vía gubernativa en la Caja de Seguro Social?
2. ¿La posición de la administración de la Caja de Seguro Social de admitir y darle trámite a los mencionados recursos es correcta a pesar de que son actos preparatorios o de trámite que no son objeto de control y posible trámite?
3. ¿Es correcto que la administración de la Caja de Seguro Social le dé trámite a estos recursos contra dichos actos a pesar de que son preparatorios o de trámite que no causan corregir ningún tipo de indefensión?
4. ¿Los actos preparatorios o de trámite sobre temas exclusivamente operativos o administrativos emitidos por la administración de la Caja de Seguro Social son materia de conocimiento de las comisiones y del pleno de la Junta Directiva de la institución, a pesar de que los mismos no deben ser objetos de trámites, ni causan indefensión a los servidores públicos de la misma?

Luego de la observancia de todas sus interrogantes, podemos apreciar que las mismas se encuentran concatenadas entre sí, por lo que nuestra opinión de manera general la vertimos indicándole que a criterio de este despacho los actos preparatorios o de mero trámites no son objeto de recursos de reconsideración, ni de apelación en la vía gubernativa, ni mucho menos recurribles ante lo Contencioso Administrativo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia, por cuanto que no son actos administrativos, sino actos preparatorios o actuaciones administrativas que no causan estado, *a menos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.*

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente precisar que la consulta se dirige a determinar las condiciones, categorías o salarios de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, por lo que es necesario distinguir entre actos administrativos o actos definitivos, por una parte, y de actos preparatorios, de trámites o actuación administrativa, por la otra; para luego concluir que solo los primeros, o sea, los actos administrativos o actos definitivos, son susceptibles de los citados recursos en la vía gubernativa, siendo estos aquellos que causan estado. Cabe recordar que los actos preparatorios o de trámites son recurribles en la vía gubernativa y en lo Contencioso Administrativo, solo cuando deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación, tal como lo prevé el artículo 25 de la Ley N° 33 de 11 de septiembre de 1946, “Por el cual se reforma la Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

En este sentido, el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, define **acto administrativo** como una *“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad y 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.”* Esta definición recoge, en términos generales, las características del acto administrativo a que alude la doctrina: es una declaración unilateral de la administración con trascendencia externa; se emite en ejercicio de una función pública; crea, modifica, transmite o extingue derechos y está sometido al derecho administrativo.

De este modo, procede destacar que son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta; en cambio, resulta válido delimitar por otra parte, que la **actuación administrativa** se describe el numeral 2 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 como el *“Conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa”* agregando dicha disposición que *“También se conoce como actuaciones a todas las tramitaciones que constituyen las piezas del expediente redactadas durante el desarrollo del proceso.”*

En este orden de ideas, resulta preciso acotar que el proceso administrativo que se le sigue a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social contiene estos dos componentes: **actos administrativos y actuaciones administrativas o actos preparatorios**. El primero es - como ya se indicó- el que crea, modifica, extingue o transmite una relación jurídica determinada; por su parte, los actos preparatorios o actuaciones administrativas generalmente anteceden la decisión definitiva de la administración, en el sentido que son instrumentos necesarios para la formación y expedición del acto administrativo principal, pero no deciden o definen materia jurídica de fondo.

En este sentido, tenemos que el Título VII, “Régimen Disciplinario”, del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, regula el procedimiento disciplinario que se le sigue a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social; tipifica las conductas que constituyen faltas disciplinarias; señalando en su artículo 101-A que “Las Sanciones por falta administrativas contempladas en el Cuadro de Aplicación de Sanciones de este reglamento, serán aplicadas previa comprobación de la responsabilidad, mediante investigación realizada por la Dirección Ejecutiva Nacional de Recursos Humanos.”

En su artículo 120 ibídem, se señala que en la vía gubernativa proceden los recursos de Reconsideración, Recurso de Apelación, Recurso de Hecho y Recurso de Revisión Administrativa, indicando que en contra de la Resolución de Primera Instancia pueden incoarse, tanto el Recurso de Reconsideración, como el de Apelación; en tanto que el Recurso de Hecho, se interpone ante la autoridad que denegó la apelación (Cfr. artículos 123 y 124), y por último el Recurso de Revisión Administrativa se impetra ante el Presidente de la Junta Directiva (Cfr. artículo 128).

Luego entonces, se tiene que los actos administrativos que llegan al conocimiento de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social son los que deciden el fondo del asunto, y que han pasado por el tamiz del Recurso de Reconsideración o de Apelación, o en su caso del Recurso de Hecho, o bien del Recurso Revisión Administrativa, no obstante, hay que destacar una excepción normativa al respecto, porque también puede tratarse de aquellos actos preparatorios que han pasado por el mismo tamiz y que le ponen fin al proceso o impiden su continuación.

Sobre el particular, en la Sentencia del 16 de mayo de 2010, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció así:

“[...]”

Con respecto a si los actos impugnados son actos preparatorios o definitivos, este Tribunal de Apelación, estima conveniente precisar ambos conceptos.

En ese sentido el tratadista LIBARDO RODRÍGUEZ R., señala que los actos preparatorios 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).

Es por ello que esta Superioridad ha sido enfática en señalar 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. No obstante, la única posibilidad de que los actos preparatorios o de mero trámite pueden ser susceptibles de una acción contenciosa

administrativa, es cuando éstos de alguna forma deciden el fondo del asunto o impiden su continuación.

Por su parte, esta Sala, a través de abundante jurisprudencia al respecto, ha reiterado que el 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.

[...]” (Subraya la Procuraduría).

Siendo entonces las resoluciones ACP-JD-RM 07-290 y ACP-JD-RM 07-291 de 4 de diciembre de 2007, actos preparatorios o de mero trámite, que no le ponen término al asunto o impiden su continuación, no son susceptibles de ser impugnadas ante la jurisdicción contenciosa-administrativa”

Como se puede advertir, los actos de mero trámite, actos preparatorios o actos provisionales, no son ordinariamente susceptibles de ningún recurso en la vía gubernativa, a menos que vayan acompañados, por ejemplo, de medidas cautelares que afecten de inmediato a la esfera de derechos o intereses del particular, tales como la imposición de la medida provisional de suspensión del cargo, mientras dure la investigación y en este caso el debate se ceñirá en ponderar los intereses que concurren para adoptar la medida provisional, pero no entrar a enjuiciar la legalidad de la posible sanción.

Por todo lo anterior, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que los actos preparatorios o de mero trámite no son objeto de recursos en la vía gubernativa, ni mucho menos ante lo Contencioso Administrativo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, porque no son actos administrativos, sino actuaciones administrativas que no causan estado; hecha la excepción destacada en párrafos precedentes, en cuanto a que dichas actuaciones le pongan fin al proceso o impidan su continuación.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac

