



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de agosto de 2021
C-111-21

Licenciada
Mélida Chacón Paz
Ciudad.

Ref.: Actos de mero trámite y su clasificación.

Licenciada Chacón:

Atendiendo al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá 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, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su correo electrónico enviado desde la cuenta melida.chacon@udelas.ac.pa recibido el 14 de julio de 2021, mediante el cual pregunta: *“si los actos de mero trámite deben estar plasmados en una resolución o si no hay ninguna situación que afecte jurídicamente su validez al estar plasmado en formato de Nota de notificación...”*

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de orientación y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos.

En primer lugar, es necesario aclarar que tal como lo establece el artículo 201 de la Ley 38 de 2000¹, los actos administrativos constituyen una declaración o acuerdo de voluntad emitida o celebrada 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. 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; entre ellas, puede incluirse los actos de trámite, los dictámenes e informes, siendo equiparables a todos ellos, las contestaciones a las consultas de los administrados, cualesquiera de estos actos no son impugnables en la vía contencioso-administrativa.

Por consiguiente, los actos de trámite, preparatorios o interlocutorios, informan o preparan la emisión del acto administrativo principal, de modo que no producen efecto externo alguno, sino solo a través de este último.

¹ Véase también la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000 que modificó el segundo párrafo del artículo 201 del libro segundo del procedimiento administrativo general, de la Ley 38 de 2000.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 30 de enero de 2014, reprodujo extractos de otros fallos dictados por ella misma, y citó fuentes doctrinales que señalaron la diferencia entre actos definitivos y actos preparatorios o de trámite, destacando las características y el carácter administrativo de ambos, los cuales pasamos a transcribir a continuación:

"(...)

Fallo de 20 de mayo de 2009:

'En atención al tema de los actos preparatorios y los definitivos, es pertinente citar al autor Dromi, quien señala aspectos de relevancia que diferencian e identifican unos de otros, al externar que: "*El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma.*"

Los actos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite, son siempre impugnables en sede administrativa, mientras que sólo son impugnables en sede judicial los actos definitivos." (DROMI, Roberto. El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3era. Edición)

De igual manera la doctrina ha establecido, respecto al procedimiento y aplicación de las leyes, cuando los actos sean definitivos o preparatorios, lo siguiente:

'*Es oportuno señalar entonces la diferencia entre un acto definitivo y un acto preparatorio. Esta distinción es importante porque el hombre de leyes debe tener en cuenta contra cuál de los actos administrativos debe dirigir la acción acusatoria. Esta acción debe dirigirse contra el acto definitivo, como lo establece nuestra ley procesal de lo contencioso administrativo o contra el acto trámite cuando este pone fin a la controversia. Así pues nunca la acción puede dirigirse contra los actos preparatorios por los cuales se entienden aquellas diligencias encaminadas a investigar una situación jurídica.*' (Jurisprudencia Selectiva Contencioso Administrativa. Abilio Batista Domínguez y Roy Arosemena Calvo. Pág. 11) El subrayado es nuestro"

Fallo de 11 de agosto de 2009

'(...)

"En virtud de las características propias del acto administrativo de índole preparatorio, la Sala ha expresado lo siguiente: "Esta Superioridad ha de reconocer, en principio, que los actos administrativos de carácter preparatorio, individualmente considerados, efectivamente han sido excluidos de la posibilidad de impugnación ante la Sala Tercera precisamente porque no gozan del carácter de definitividad, que hace meritorio el examen de su legalidad. La Corte los ha definido como "aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar" (ver auto de 26 de enero de 2001)... (Fallo de 28 de febrero de 2002).

(...)

Fallo de 26 de enero de 2006:

“(...)

Los actos administrativos de mero trámite, tienen como objeto hacer posible la dictación de un acto principal posterior, de ahí que son declaraciones de la autoridad, cuyo texto es una manifestación de juicio, en el que el elemento de voluntad se va a expresar una vez que se reconozca o modifique un derecho.”

Respecto a los efectos del acto administrativo, nos permitimos compartirle también la reciente sentencia de 25 de octubre de 2019, surtida en un proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, a saber:

“.....

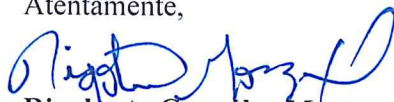
Con respecto a este tema, la doctrina ha planteado la diferencia entre los actos que tienen efectos provisionales y efectos definitivos, determinando inclusive las esferas en las que pueden ser recurridos. Al respecto, el jurista Roberto Dromi, nos expone que:

“La provisionalidad del efecto jurídico hace al tiempo, es decir, desde cuándo y hasta cuando, en definitiva cuando.”

“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 definitivos.” (Dromi, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3ra. Edición, p.24)”

Luego de expuesto lo anterior y atendiendo a su duda medular, es importante aclararle que los actos administrativos de mero trámite no requieren estar precisamente, plasmados mediante resoluciones; de esta manera esperamos, haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo, respecto del tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr
Exp. C-103-21