

**22399-2020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ALCIBIADES NELSON SOLÍS VELARDE, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO No. 1128-19 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL INSTITUTO PANAMEÑO AUTÓNOMO COOPERATIVO (IPACOOOP), ASÍ COMO LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ AL NO DAR RESPUESTA AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

En grado de Apelación, conoce el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de la Administración** en contra de la Providencia de 7 de agosto de 2020, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, admitió la Demanda Contencioso Administrativa presentada por el Licenciado Alcibíades Nelson Solís Velarde, actuando en nombre y representación de **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resulto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, emitido por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), así como la Negativa Tácita en la que incurrió al no resolver el Recurso de Reconsideración y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 85-97 del expediente judicial).

**I. RECURSO DE APELACIÓN**

A fojas 85 a 97 se encuentra visible la Vista Número 1376 de 2 de diciembre de 2020, contentiva del Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de la Administración** y en la que solicitó a la Sala Tercera, **REVOQUE** la

Providencia de 7 de agosto de 2020, que admite la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Expuso el Representante del Ministerio Público, que su disconformidad con la precitada admisión, advirtiendo, en lo medular, tres (3) aspectos. Veamos:

“... ”

1. El Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, acusado de ilegal, por el accionante, constituye un acto de mero trámite y/o preparatorio.

2. Quien demanda no agotó la vía gubernativa.

3. El actor, Clementino De León Martínez, ensaya una demanda mixta, en la cual una parte es sustentada conforme a las acciones de plena jurisdicción y la otra conforme a las demandas de indemnización.

...” (Cfr. fojas 85, 90 y 93 del expediente judicial).

En ese sentido, advierte el Ministerio Público, que el Acto acusado de ilegal, mediante la cual se dispuso separar provisionalmente del cargo al señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, para iniciar en su contra un Proceso Disciplinario, en virtud de un Informe de Auditoría elaborado por la Contraloría General de la República, es de mero trámite, por lo que se infiere, que el Resulto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, no constituye un Acto Administrativo definitivo (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

Por otra parte, señala el Procurador de la Administración, que el accionante incumplió con el requisito contemplado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, consistente en el agotamiento de la Vía Gubernativa (Cfr. foja 90 del expediente judicial).

Al respecto, señala que a pesar que en el Resuelto de Personal 0183-2020 de 3 de enero de 2020, que resolvió el Recurso de Reconsideración promovido por el accionante, se indica que podía interponer el Recurso de Apelación, el demandante no lo presentó, motivo por el cual, considera el Ministerio Público, que no se agotó la Vía Gubernativa (Cfr. fojas 91 y 92 del expediente judicial).

Por último, indica que el señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, ensaya un Acción mixta, pues, en una misma Demanda, peticona que se declare Nulo, por Ilegal, el Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, típico de las Acciones de Plena Jurisdicción; sin embargo, también solicita un resarcimiento de los daños y perjuicios causados al ser separado de su cargo, discusión que se ventila mediante una Demanda de Indemnización (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

En este contexto, señala que no solo se trata de dos (2) pretensiones en una Demanda; sino que las mismas, obedecen a dos (2) Acciones jurídicas distintas, lo que sugiere que el Magistrado Sustanciador, deba elegir cómo tramitará el Proceso Contencioso Administrativo, lo que se aparta de las facultades del Operador de Justicia, ya que tal actuación contravine el Principio de Imparcialidad, al relevar de responsabilidad al apoderado judicial del señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, de interponer una Acción con la debida identificación (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala Tercera se REVOQUE, la Providencia de 7 de agosto de 2020, que admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y, en su lugar, NO SE ADMITA, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943 (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

## **II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.**

A foja 100 del expediente judicial, consta la Oposición al Recurso de Apelación presentada por el Licenciado Alcibiades Solís Velarde, apoderado del señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, en la cual señala que:

“... ”

**III. Primer supuesto de ilegalidad, según la Procuraduría de la Administración. El Resulto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, acusado de ilegal, constituye un acto de mero trámite y/o preparatorio.**

... ”

Y es que la Procuraduría de la Administración no se refirió, ni tomo en cuenta las etapas del procedimiento administrativo, que para el caso del Licenciado **Clementino De León**, por el informe de conducta que emitió el Director Ejecutivo del IPACCOOP, visible a foja 71-76, parecería ser un trámite de destitución, toda vez **que hasta el momento no le han formulado cargos para ejercitar su debida defensa**, y así poder en derecho determinar si se hace imposible la continuación del proceso o no, indistintamente que la resolución sea de mero trámite, como señala la parte apelante.

...

En cuanto al procedimiento disciplinario en contra de nuestro representado, solo existe el Resuelto de Personal No. 1128-19, que en el resuelve primero, (Sic) el Director Ejecutivo del IPACCOOP, separó provisionalmente del cargo al Licenciado De León, y en el resuelve segundo se ordenó a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del IPACCOOP, iniciar el procedimiento disciplinario en contra de nuestro representado, pero a partir de este acto, no se ha producido ningún trámite disciplinario más.

...

#### **IV. Segundo supuesto de ilegalidad, según la Procuraduría de la Administración.**

**El caso de que quien demanda no agotó la vía gubernativa.**

...

Para nosotros cuando presentamos nuestra Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, en el hecho segundo señalamos que la vía gubernativa se agotó por silencio administrativo, tal y como lo dispone el artículo 201, numeral 104 de la Ley N0. 38 de 2000, en concordancia con el artículo 200, numeral 2 de la misma excerpta legal.

...

La pregunta inmediata es, de ser cierto que el Resuelto No. 183/2020, realmente fue emitido por el Director Ejecutivo del IPACCOOP, el 3 de enero de 2020, y notificado por edicto 8 de enero de 2020, entonces, por qué razón los días 28 de enero, 5 de febrero y 8 de marzo de 2020, los abogados de la institución, nos señalaron que todavía no había respuesta, por lo cual entregamos la solicitud y las reiteraciones, que constan en el expediente judicial, es decir, por qué no contestaron ni la solicitud, ni las reiteraciones o nos informaron de su notificación.

...

La desafortunada notificación que se realizó por edicto, y no como debía ser por mandato legal, de manera personal, por un lado, y por el otro, a pesar que fuimos tres veces después de la supuesta notificación, no nos informaron, nos llevaron a pensar que el supuesto Resuelto No. 183/2020 del 3 de enero de 2020, emitido por el Director Ejecutivo del IPACCOOP, las veces que fuimos, **no existía**, y en consecuencia la vía gubernativa se agotó por silencio administrativo.

...

La separación del cargo, es una acción de personal y como ya lo hemos acreditado en nuestro escrito de oposición, es susceptible de ser recurrida.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública ha sido creado mediante el artículo 34 del Texto Único de la Ley No. 9 de 1994, modificada por la Ley No. 23 de 2017, como ente independiente, especializado e imparcial, con jurisdicción en toda la República.

...

Sin embargo, el hecho que a la fecha el Tribunal Administrativo de la Función Pública, no está funcionando, no le subroga su competencia a la Junta Directiva de IPACOOOP.

En ese orden de ideas, hasta que no se inicie el funcionamiento el Tribunal Administrativo de la Función Pública, la vía gubernativa se agota en Relación que resuelve el Recurso de Reconsideración, como lo es en el caso nuestro.

...

#### **V. Tercer supuesto de ilegalidad, según la Procuraduría de la Administración.**

**La parte actora, ensaya una demanda mixta, en la cual una parte es sustentada conforme a las acciones de plena jurisdicción y la otra conforme a las demandas de indemnización.**

...

Que el acto administrativo que se demanda, le causó daños y perjuicios a nuestro representado, es cierto, desde la notificación del Resuelto No. 1128-19 de fecha 12 de noviembre de 2019, debidamente notificado el 18 de noviembre de 2019, hasta la fecha el Licenciado **Clementino De León**, provisionalmente ha quedado sin empleo y por ende sin salario, situaciones que impiden el acceso al derecho de la seguridad social, lo cual para nuestro representado es fundamental por tratarse de una persona en condición de vulnerabilidad ya que padece de Anemia Falciforme que es una enfermedad crónica y también es discapacitado, y son esos los derechos cuyo restablecimiento requerimos una vez se declare nula por ilegal el acto demandado, requisitos de una demanda de Plena Jurisdicción.

...

Sin embargo, nuestra demanda ni es, ni pretende tramitarse como una demanda de indemnización, verbi gracia, que los autores nacionales y el artículo 43A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, introduce el término de indemnización dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, sin referirse a la demanda contenciosa de indemnización.

...

Del concepto de indemnización y lo que se demanda, debemos entender que no es ninguna violación a la ley de lo contencioso en los Procesos de Plena Jurisdicción, solicitar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando, este resarcimiento se refiera a derechos subjetivos lesionados, que es obligación de las demandas de plena jurisdicción solicitarlos para que sean admitidas.

...” (Cfr. fojas 101, 106 y 110 del expediente judicial).

#### **IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.**

Una vez analizados los argumentos vertidos por la **Procuraduría de la Administración**, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de segunda Instancia procede a resolver el Recurso incoado, previa las consideraciones que se anotan en líneas posteriores.

En este punto, consideramos necesario realizar una revisión integral de la Demanda, a fin de verificar los argumentos de la Procuraduría de la Administración y confrontarlos a lo expuesto por el opositor.

Observa este Despacho, que a través de la Providencia de 7 de agosto de 2020, el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda Acción que se interponga ante ésta Jurisdicción.

En ese sentido, el Procurador de la Administración, fundamentó su Recurso de Apelación, señalando que el negocio jurídico bajo examen, no cumple con lo dispuesto en el artículos 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en cuanto a que el Acto acusado, es de mero trámite y/o preparatorio; ni con el citado artículo 42, en concordancia con el artículo 200 (numeral 3) de la Ley 38 de 2000, respecto al agotamiento de la Vía Gubernativa; y tampoco con el artículo 43 (numeral 2), de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que se refiere a "Lo que se Demanda", indicando que el recurrente formula en una misma Demanda pretensiones que son propias de dos (2) tipos de Acciones distintas; es decir, de Plena Jurisdicción y de Indemnización.

Al respecto, este Tribunal de Apelaciones, observa que la primera objeción que realiza el Procurador de la Administración, en relación a la admisión de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción bajo examen, se

centra en que el Acto impugnado no es definitivo, por tanto, no es recurrible ante este Tribunal, por ser preparatorio o de mero trámite.

Así las cosas, al hacer una revisión de la Demanda objeto de análisis, se aprecia que el Acto acusado es el **Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**, notificado al actor el día 18 de noviembre del mismo año, y que en su parte resolutive señala que:

“...

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: SEPARAR PROVISIONALMENTE** al servidor público **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, con cédula de identidad personal 3-709-969, que reposa en esta entidad gubernamental, el mismo mantiene el cargo de Analista de Personal III (Supervisor), Partida No. 142.0.2.010.01.001, planilla 001, Empleado No. 00032, a partir del 8 de julio de 2019, con un sueldo mensual de B/.2,850.00 a B/.3,250.00 mediante el cual se le efectúa un ajuste de salario, según Resuelto No. 412-19 de 28 de julio de 2019.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR**, a la Oficina Institucional de Recursos Humanos del IPACCOOP, iniciar proceso disciplinario en contra del Servidor Público **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, con cédula de identidad personal 3-709-969, que se encuentra relacionado a denuncia presentada el 1 de marzo de 2019, mediante informe de Auditoría de la Contraloría General de la República, realizado dentro del período del 2 de enero de 2014 al 31 de octubre de 2018.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra el presente Resuelto solo procede el Recurso de Reconsideración del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

...” (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Ahora bien, respecto al objeto de este tipo de Acción, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, establece como requisito para ocurrir en Demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que *“se trate de actos o resoluciones definitivas o de providencias de trámites, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación”*; con lo cual, la Ley Contencioso Administrativa, establece cuáles son las actuaciones que pueden ser objeto de control de legalidad mediante esta jurisdicción.

De este análisis preliminar, se desprende que el Acto recurrido, es de **mero trámite** reconocido por la doctrina como “Acto Preparatorio”, el cual no es susceptible de ser recurrido mediante Acción de Plena Jurisdicción, por cuanto como se ha dicho, **no se trata de un Acto que ponga fin a la controversia administrativa procesada en la vía gubernativa.**

Basta recordar, que 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 expresar una vez que se reconozca o modifique un derecho.

Conforme viene expresado en el Acto acusado, la medida tomada por el Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), en contra de **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, es “*separarlo provisionalmente*”, decisión de carácter administrativo dictada como medida precautoria para la ejecución exitosa de una investigación administrativa dentro de un Procedimiento Disciplinario.

En ese orden de ideas, el Reglamento Interno del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), aprobado mediante Resolución J.D. No 5-99 de Junta Directiva, en su Título VIII, Régimen Disciplinario, Capítulo II, El Proceso Disciplinario, específicamente en el artículo 106, señala que:

**“Artículo 106:** Con el fin de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, cuando sea necesario la Dirección Ejecutiva **podrá separar provisionalmente al servidor público durante el período de la investigación. Cuando la investigación sea realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público se reincorporará a su cargo y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación**”. (Lo destacado es de la Sala)

Tal como viene indicado, la etapa de investigación permite la separación provisional del cargo como medida cautelar y es el propio Procedimiento Administrativo, el que determina que en caso de no haber causa para formular

cargos, **se reintegrará al funcionario en su puesto** y se le pagarán los salarios caídos o dejados de percibir.

Sin embargo, de confirmarse la existencia de razones para sancionarlo, entonces constituiría un asunto o **Acto de carácter definitivo**, que en virtud del principio de especificidad de la Vía, debe ser recurrido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, luego de agotados, oportunamente, los recursos legales que la Ley establece para su impugnación en la Vía Gubernativa.

En ese orden de ideas, nos encontramos frente a un Acto acusado que no causa estado; es decir, que no es un **Acto definitivo**, definición que traemos a colación, para una mayor aproximación al tema objeto de este análisis. Veamos;

**"El acto definitivo es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efecto externo creando una relación entre la administración o la petición del particular, y que produce efecto externo creando una relación entre la administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata siempre de manifestaciones de voluntad que en forma definitiva definen el negocio planteado a la administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos. El acto definitivo es el único normalmente impugnabile por sí mismo porque es el único capaz por sí para producir el agravio al derecho subjetivo y al interés del administrado."**<sup>1</sup>

Al respecto, el Tratadista Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo, realiza una distinción entre **actos definitivos** y los actos de **mero trámite**, determinando que: "*el acto definitivo y el provisional contemplan dos situaciones distintas. 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***"<sup>2</sup>, sobre este

---

<sup>1</sup> GALVIS, Maruja. Requisitos Formales de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción (análisis legal, doctrinal y jurisprudencial), Universal Books. Panamá, 2008. Página 60.

<sup>2</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 12ª Edición. Buenos Aires-Madrid-México. página 342.

último enunciado, se enmarca el Acto que se impugna y que es objeto del presente estudio.

En este estado, este Tribunal concuerda con lo advertido por el Procurador de la Administración, cuando señala que: *“el Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, objeto de controversia, constituye un acto de carácter preparatorio o de mero trámite y; en consecuencia, excluido de la posibilidad de impugnación ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; puesto que no reviste el carácter definitivo que da mérito al examen de su legalidad”* (Cfr. foja 86 del expediente judicial).

Dentro del marco de este criterio conceptual, el Tratadista Libardo Rodríguez R.,<sup>3</sup> señala que los Actos **preparatorios** conocidos también como de **mero trámite** 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...”*.

En el presente caso, por medio del Acto acusado, el Director Ejecutivo de la Institución demandada, separa provisionalmente del cargo a **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, por lo que se desprende que dicha solicitud no causa estado ni crea, modifica o extingue derechos subjetivos; pues, tal y como lo hemos advertido, su contenido forma parte de un Procedimiento Administrativo encaminado a adoptar una decisión final.

Basta recordar, además, que la única excepción, que permite a la Sala Tercera entrar a conocer **Actos preparatorios o de mero trámite**<sup>4</sup>, es que en estos casos se decida el fondo del asunto, de modo que le ponga término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso.

Al respecto, la Sala Tercera, ha señalado lo siguiente:

“...  
Ya reiteradamente se ha pronunciado esta Sala, señalando cuándo estamos frente a un **acto preparatorio o de mero**

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág. 204.

<sup>4</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Resolución de 20 de septiembre de 1996.

**trámite**, cuándo son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como apreciamos a continuación:

‘Esta Sala ha expresado en fallos anteriores, que los actos preparatorios son aquellos **cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar**. En el presente caso, por medio de un acto impugnado, el Contralor General de la Nación (sic) solicita al Director General de la Caja de Seguro Social, **suspenda del cargo al Director Nacional de Contabilidad, de lo que se desprende que dicha solicitud no causa estado ni crea, modifica o extingue derechos subjetivos**’. (Auto del 26 de enero del 2001).

‘...de la simple lectura del libelo se desprende que la señora ENELBA DE CALIPOLITI fue suspendida del cargo y de los salarios como Directora de Educación de Panamá Oeste, mediante Resolución de 13 de octubre de 2000, por denuncias por supuestas irregularidades en la compra de materiales para las escuelas.

Se observa que la recurrente **luego de haber interpuesto los recursos que la ley le confiere al respecto, recurrió en Demanda Contencioso Administrativa ante esta Sala a fin de solicitar que dicho acto administrativo sea declarado ilegal y que por consiguiente sea reintegrada al cargo que ocupaba, y le sean pagados los salarios que dejó de percibir en atención a esta sanción**.

**Visto lo anterior, este Tribunal de Segunda Instancia conceptúa que pese a que el acto impugnado vulnera derechos subjetivos de la petente, no constituye un acto definitivo, por lo que no es recurrible ante este Tribunal de Justicia**.

Esto es así ya que la **separación del cargo de que fue objeto la señora ENELBA DE CALIPOLITI, constituye un acto preparatorio, que de manera reiterada este Tribunal ha señalado que no es acusable ante este Tribunal Contencioso, puesto que la misma no constituye una decisión definitiva, ni le pone termino a la situación controvertida**. Por el contrario, **es una medida provisional tomada por la Dirección General de Educación del Ministerio de Educación hasta tanto se emita un pronunciamiento definitivo que determine la responsabilidad disciplinaria en que supuestamente incurrió la recurrente**. No obstante, es importante señalar que en caso de que el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación tome la decisión de anular el nombramiento de la demandante, una vez comprobada su responsabilidad en el hecho ocurrido, de inmediato se entenderá que el acto preparatorio pierde su vigencia, es decir, es sustituido por el acto final, que en este caso sería la destitución, el cual sí es acusable ante

esta Sala, previo agotamiento de la vía gubernativa.’  
(Auto de 30 de agosto de 2001).<sup>5</sup>

...

Así las cosas, quien suscribe considera que la presente demanda no debe admitirse en virtud que la misma fue interpuesta contra un acto que no decide, ni resuelve, ni concluye el fondo de la controversia planteada, desestimando los argumentos que sustenta la apelación, se procede a confirmar la resolución objeto de la alzada, mediante el cual el Magistrado Sustanciador, no admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción

...” (Lo destacado es de la Sala).

Dentro del marco del criterio jurisprudencial citado, resulta necesario advertir, que contra los Actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte del Procedimiento Administrativo, encaminado a adoptar una Decisión final, cuya condición puede variar, siendo, pues, el Acto definitivo, 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.

En este contexto, la Sala ha sido enfática, en señalar que para accionar a través de Demanda ante el Tribunal, es necesario que se trate de Actos o Resoluciones Definitivas. Veamos:

“...

Contrario a lo expresado por la recurrente, el resto de la Sala, considera que el acto impugnado no cumple con lo establecido en el artículo 42 de la Le 135 de 1943, el cual señala que **para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.**

En este caso observamos, que **la resolución atacada en sede contencioso administrativa se emitió como parte de un proceso disciplinario llevado en contra de la demandante Anayansi Turner, separándola provisionalmente mientras dura el proceso, por lo cual queda claro que el acto que se demanda es un acto de mero trámite, siendo el acto final o definitivo el que resuelva el referido proceso disciplinario.**

...

Esta Corporación de Justicia es de la opinión que el acto impugnado no constituye un acto definitivo, toda vez que **la Resolución recurrida no se enmarca como acto que adopta una decisión del asunto, pues no decide directa o**

---

<sup>5</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 27 de septiembre de 2019.

**indirectamente el fondo de la cuestión. De igual manera, siendo un acto de mero trámite no es de los que hace posible su continuación.**

...” (Lo destacado es de la Sala).

Frente a este escenario jurídico, resulta entonces, que el **Resultado de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**, acusado de ilegal, no se enmarca en ninguno de los Acciones susceptibles de ser demandado ante esta instancia jurisdiccional, de conformidad con los supuestos establecidos en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, para que sea impugnado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por otra parte, el Ministerio Público, advierte el incumplimiento del artículo 42 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 200 (numeral 3) de la Ley 38 de 2000, en cuanto al agotamiento de la Vía Gubernativa.

Así las cosas, de conformidad con lo estipulado en las normas citadas, para ocurrir a la Sala Tercera es necesario agotar correctamente la Vía Gubernativa.

Las señaladas disposiciones son del tenor 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 respectivas no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.”

**“Artículo 200.** Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entienda negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;

3.-No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprado plenamente;

4.-Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos.”

De lo anterior, se desprende que se entiende que la Vía Gubernativa se ha ejercitado y agotado de manera adecuada, cuando los Recursos permitidos por Ley, se hayan anunciado y sustentados debidamente, por persona idónea, en tiempo oportuno, contra el Acto o Resolución apropiado y que admite dichos Recursos, identificándolos claramente, de manera que se le permita a la administración revisar sus propios Actos de forma clara y pormenorizada y corregirlos, de ser el caso.

Ahora bien, teniendo claro qué se entiende por Vía Gubernativa y cuándo se entiende agotada la misma, debemos adentrarnos ahora al estudio del caso que nos ocupa, **a fin de determinar si se cumplió con el requisito de agotamiento de la Vía, condición “sine qua non” para su admisibilidad.**

En ese sentido, el Tribunal de Alzada, observa que la Demanda promovida por el licenciado Alcibiades Solís en nombre y representación de **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, para que se declare Nulo, por ilegal, el Resulto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019, emitida por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), resuelve, entre otras cosas, lo siguiente:

“...

**RESUELVE:**

...

**ARTÍCULO TERCERO:** Se advierte al interesado que contra el presente Resuelto sólo procede el Recurso de Reconsideración, del cual podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

...” (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Al respecto, se observa en las constancias procesales, que el actor presento un Recurso de Reconsideración, contra el Acto acusado de ilegal, mismo que fue recibido el día 22 de noviembre de 2019, en la Institución Demandada (Cfr. foja 27 a 37 del expediente judicial).

Advierte el activador jurisdiccional, que el citado Recurso de Reconsideración, no fue resuelto por la Entidad, razón por la cual, solicita se declare la Negativa Tácita por Silencio Administrativo, en la que supuestamente

incurrió el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), al no dar respuesta al citado Recurso.

En este contexto, señala el actor que *“La desafortunada notificación que se realizó por edicto, y no como debía ser por mandato legal, de manera personal, por un lado, y por el otro, a pesar que fuimos tres veces después de la supuesta notificación, no nos informaron, nos llevaron a pensar que el supuesto Resuelto NO. 183/2020 del 3 de enero de 2020, emitido por el Director Ejecutivo del IPACOOOP...”* (Cfr. foja 109 del expediente judicial).

Por su parte, y contrario a lo advertido por el demandante, en cuanto a que el Recurso de Reconsideración no fue resuelto por la Entidad acusada; sin embargo, esta última, a través de su Informe Explicativo de Conducta, señaló lo siguiente:

“...  
Podemos indicar que la Resolución de Personal No. 1128-19 del 12 de noviembre de 2019, fue reconsiderada el 22 de noviembre de 2019, por el señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**.  
...

Los hechos señalados, de los cuales el **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ** y su apoderado tienen conocimiento, no han sido refutadas, y mucho menos negados; es por lo cual, el Instituto Panameño Autónomo Panameño (Sic) (IPACOOOP), mediante Resuelto de Personal No. 0183-2020 de 3 de enero de 2020, resuelve en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración interpuesto por el señor **DE LEÓN MARTÍNEZ...**  
...

Es importante resaltar, que la Resolución de Personal No. 0183-2020 del 12 de noviembre de 2019, en su **‘Artículo Segundo’**, señala lo siguiente: **‘En contra de la presente resolución procede el Recurso de Apelación ante la Junta Directiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), y contará con un término de cinco (5) días hábiles a partir de su notificación’**, de la revisión del expediente de personal, no consta que el señor **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, hubiera interpuesto recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Institución.

(Cfr. fojas 72, 74 y 75 del expediente judicial)

En igual sentido, y en virtud de la solicitud efectuada por el actor en el libelo de su Demanda, la Sala Tercera, mediante el Oficio 1074 de 13 de julio de 2020, solicita a la Institución demandada, copia debidamente autenticada con la constancia de su notificación del **Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**; una certificación sobre si ha recaído pronunciamiento alguno

con relación al Recurso de Reconsideración y, en caso de su existencia, una copia autenticada de la Resolución que lo decidió con la constancia de su debida notificación (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), a través de la Nota DE/AL/0486/2020 de 15 de julio de 2020, remitió copia autenticada del Acto acusado de ilegal; la copia autenticada de la Resolución No. 183/2020 de 3 de enero de 2020, emitida por la Dirección Ejecutiva de la Institución, mediante la cual resuelve el Recurso de Reconsideración, mismo que confirma en todas sus partes, el **Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**; y la copia autenticada del Edicto No. 0001-2020, fijado el 6 de enero de 2020 y desfijado el 8 de enero, por la cual se da por notificada la Resolución D.E./183/2020 de 3 de enero de 2020, que resolvió el Recurso de Reconsideración, por lo que podemos precisar que no ha operado el Silencio Administrativo como lo alegó el demandante (Cfr. foja 50 y 51 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, esta Corporación de Justicia, observa en las constancias procesales, que a pesar que la Resolución D.E./183/2020 de 3 de enero de 2020, resolvió el Recurso de Reconsideración presentado, el accionante podía interponer un Recurso de Apelación; sin embargo, no lo presentó, motivo por el cual, no se agotó, adecuadamente, la Vía Gubernativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley 38 de 2000.

Por último, y en cuanto al incumplimiento del artículo 43 (numeral 2), de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, señalado por el Procurador de la Administración, en donde advierte que el recurrente formula en una misma Acción, pretensiones que son propias de dos (2) tipos de Demandas distintas; es decir, de Plena Jurisdicción y de Indemnización; sin embargo, este Tribunal de Apelación, considera que dicho aspecto, se hubiese analizado al resolver el fondo de la controversia.

Sobre este punto, es pertinente mencionar que al analizar el libelo de la Demanda, en el apartado denominado "Lo que se demanda", el accionante deja claro que solicita la nulidad de por ilegal, del **Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**, así como la Negativa Tácita por Silencio Administrativo en que supuestamente incurrió el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), al no resolver el Recurso de Reconsideración presentado en contra del citado Acto Administrativo, y en donde solicita el pago de los salarios dejados de percibir, desde el momento de su desvinculación hasta su reintegro (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Por razón de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** de la Providencia de 7 de agosto de 2020, **NO ADMITE**, la Demanda Contencioso Administrativa, presentada por el Alcibíades Nelson Solís Velarde, actuando en nombre y representación **CLEMENTINO DE LEÓN MARTÍNEZ**, para que se declare nulo, por ilegal, el **Resuelto de Personal 1128-19 de 12 de noviembre de 2019**, emitido por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), así como la Negativa Tácita, por Silencio Administrativo en la que incurrió, al no resolver el Recurso de Reconsideración.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**