

un acto que no es susceptible de ser impugnado ante esta jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que el mismo en modo alguno le pone fin a una actuación administrativa.

En ese sentido se observa que la actuación recurrida consiste en una Certificación expedida por la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, la cual sólo se limita a comunicar al recurrente que en la actualidad dicha Dirección no está procesando ninguna solicitud de exoneración del pago del impuesto de combustible que sea presentada por los contratistas del Estado, siguiendo recomendación de la Procuraduría de la Administración hasta tanto la Sala Tercera resuelva sobre una petición de interpretación relacionada con la exoneración de diesel para la concesión de minerales no metálicos.

Así las cosas, vemos que el acto administrativo impugnado no guarda relación con los hechos en los cuales el actor ha fundamentado sus pretensiones, puesto que en el libelo de la demanda el recurrente hace referencia a la existencia de una negativa concreta de exoneración del pago del impuesto de combustible solicitada por GRAVA, S. A. ante la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Al analizar los hechos en los cuales se fundamenta la demanda objeto de este estudio, se desprende que el recurrente al presentar ante la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias una solicitud de exoneración del pago del impuesto de combustible a favor de GRAVA, S. A., ésta petición le fue negada en virtud de que se trata de productos fabricados en Panamá (veáse hechos cuarto y quinto). Esta afirmación del actor hace evidente que el ente demandado emitió una resolución (que no ha sido aportada al proceso) contentiva de este pronunciamiento y que necesariamente tuvo que serle comunicada al demandante; puesto que éste señala que en contra de dicho acto interpuso en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración. En todo caso fue esta decisión de negar la exoneración de GRAVA, S. A. la que debió ser objeto del presente litigio y no entablarse un proceso contra un documento meramente informativo, como lo es la Certificación de 21 de junio de 1999, dictada por el Director General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.

Para fines pedagógicos, resulta pertinente recordar que contrario a lo manifestado por el recurrente, la interposición del Recurso de Reconsideración no agota la vía gubernativa cuando el acto proferido no ha sido emitido por la máxima autoridad del ente administrativo de que se trate. Para que se produjese este efecto en este caso en particular, necesariamente se requería que el actor hubiera interpuesto Recurso de Apelación ante el Ministro de Comercio e Industrias (máxima autoridad del Ministerio) contra la Resolución que niega a GRAVA, S. A. la exoneración del pago del impuesto de combustible, una vez vencido el término de dos meses previsto en el numeral 1 del artículo 42 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de las consideraciones expuestas el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Emeterio Miller Ramírez en nombre y representación GRAVA, S. A., para que se declare nula, por ilegal la Certificación de 21 de junio de 1999, expedida por el Director General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JULIO RAMÍREZ, EN REPRESENTACIÓN DE JOSE NIEVES BURGOS, PARA QUE SE DECLAREN NULOS POR ILEGALES LOS SIGUIENTES ACTOS: LA NOTA N° DRH-427 DE 3 DE OCTUBRE DE 1994, LA NOTA N° DRH-064 DE 16 DE ENERO DE 1995, AMBAS SUSCRITAS POR LA JEFA DE RECURSOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, EL DECRETO EJECUTIVO N° 14 DE 18 DE FEBRERO DE 1995, EMITIDO POR EL MINISTRO DE DESARROLLO

AGROPECUARIO Y LA NOTA N° DMN-417-97 DE 7 DE MARZO DE 1997, DICTADA POR EL MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Licenciado Julio Ramírez, actuando en representación de JOSE NIEVES BURGOS, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el objeto de que se declaren nulas por ilegales la Nota N° DRH-527 de 3 de octubre de 1994, la Nota DRH-064 de 16 de enero de 1995, ambas suscritas por la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; el Decreto Ejecutivo N° 14 de 18 de febrero de 1995 y la Nota N° DMN-417-97 de 7 de marzo de 1997, ambas dictadas por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, y para que se hagan otras declaraciones.

La parte actora sostiene que el acto administrativo impugnado infringe los artículos 812 y 550 del Código Administrativo, al igual que el artículo 46-A de la Ley 106 de 1973 adicionada por la Ley 25 de 25 de enero de 1996 y los artículos 29 y 30 de la Ley 135 de 1943. Dichas normas son del siguiente tenor literal:

"Artículo 812: La licencia no puede revocarse por el que la concede; pero puede en todo caso renunciarse por el agraciado, a su voluntad."

Artículo 550: Son agentes del Poder Ejecutivo y cooperan en el ejercicio de dicho Poder; El Gobernador en cada Provincia y el Alcalde y sus subalternos en cada distrito.

Los actos de los empleados, de carácter general, se denominan decretos; los de carácter especial, resoluciones."

"Artículo 46-A: Durante el término de los cinco (5) años para el cual fueron electos, los alcaldes que estuvieren laborando en entidades del Estado gozarán de licencia con sueldo.

El tiempo de licencia será reconocido para efectos de jubilación, sobresueldo, vacaciones, aumentos de salario, décimo tercer mes y cualquier otro derecho de prestación que tengan los servidores públicos. La licencia con sueldo tiene carácter retroactivo únicamente para los efectos reconocidos en este párrafo, a partir del primero de septiembre de 1994."

"Artículo 29: Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por la vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deban interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente."

"Artículo 30: Deberán notificarse personalmente todas las resoluciones relativas a negocio en que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular."

El Ministro de Desarrollo Agropecuario rindió un informe explicativo de la actuación mediante Nota DMN/1485-97 de 8 de agosto de 1997 visible de fojas 52 a 53 del expediente.

La Procuradora de la Administración emitió Vista Fiscal N° 435 de 25 de septiembre de 1997, visible de fojas 54 a 64 del expediente.

La demandante considera infringido directamente, por infracción literal de la norma, el artículo 812 del Código Administrativo, al desconocer el derecho que tiene el demandante a que se le respete la licencia sin sueldo concedida por el Resuelto N° 25 de 8 de septiembre de 1994. También se señala infringido directamente el artículo 550 del Código Administrativo pues tanto la revocación

de la licencia como la destitución del demandante se realizó a través de notas y no de una resolución y un decreto, que era lo que correspondía, a fin de dificultar al afectado la posibilidad de reclamar sus derechos.

Por otro lado, la violación al artículo 46A de la Ley N° 106 de 1973 adicionado por la Ley 25 de 25 de enero de 1996 se da al no acceder a la licencia con sueldo solicitada violando la norma directamente, por infracción literal, al no conceder la licencia con sueldo a que tiene derecho José Nieves Burgos, Alcalde Municipal de Chitré, Provincia de Herrera.

Finalmente, se señalan infringidos los artículos 29 y 30 de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1943 por cuanto no se consignó en las notas impugnadas los recursos que caben contra las mismas ni el tiempo para interponerlos, ni se le notificaron personalmente las mismas ni se le ha dado la oportunidad de recurrir contra los actos en cuestión.

Se trata, pues, de determinar la legalidad de varios actos administrativos que se encuentran estrechamente relacionados como lo son la Nota N° DRH-527 de 3 de octubre de 1994 en la cual se resuelve dejar sin efecto la licencia concedida al señor José Burgos, la Nota N° DRH-064 de 16 de enero de 1995 mediante la cual se le declara insubsistente del cargo, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 18 de febrero de 1995 por medio del cual se declaró insubsistente al demandante del cargo que ejercía en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. También se solicita determinar la legalidad de la Nota N° DMN-417-97 de 7 de marzo de 1997 mediante la cual el Ministro de Desarrollo Agropecuario no accede a la petición de licencia con sueldo.

El demandante ha logrado acreditar de fojas 1 a 2 del expediente que el 5 de febrero de 1990 tomó posesión del cargo de Director Nacional de Ferias en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cargo este que ejerció hasta el 1° de septiembre de 1994 cuando inició su gestión como Alcalde del Distrito de Chitré para el período de gobierno 1994-1999, según consta en resolución expedida por el Tribunal Electoral de la República de Panamá el 17 de mayo de 1994 (ver foja 7). A su vez, consta a foja 3 del expediente la nota fechada el día 15 de agosto de 1994 mediante la cual solicita una licencia sin sueldo por un período de 5 años a partir del 1° de septiembre de 1994 para ejercer durante dicho período el cargo de Alcalde del Distrito de Chitré.

En este mismo orden de ideas consta a foja 4 del expediente copia autenticada del Resuelto N° 25 del 8 de septiembre de 1994 a través del cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario concede licencia sin sueldo al señor José Nieves Burgos por espacio de cinco (5) años a partir del 1° de septiembre de 1994.

La primera infracción sustentada por el demandante se fundamenta en la violación del artículo 812 del Código Administrativo que señala expresamente que la licencia no puede revocarse por el que la concede aunque puede renunciarse por el agraciado a su voluntad. A juicio de la Sala, la violación a esta norma es palmaria por cuanto se ha logrado acreditar en el expediente la concesión por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de una licencia sin sueldo al señor José Nieves Burgos la misma que posteriormente es dejada sin efecto mediante uno de los actos demandados (Nota DRH-527 de 3 de octubre de 1994) cuando la norma que se señala infringida expresamente prohíbe la revocación de una licencia por la misma autoridad que la concedió.

En este sentido, la Sala se ha pronunciado con anterioridad en torno a la revocación de los actos administrativos que crean situaciones jurídicas de ventaja y del principio de buena fe, señalando que no existe fundamento jurídico que sustente el procedimiento mediante el cual una institución estatal como en este caso lo es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario revoque una resolución por dicha entidad expedida, máxime cuando el acto que fue objeto de revocación crea una situación jurídica de ventaja -de carácter particular y concreta- entendida como tal cuando se generan derechos subjetivos que no pueden ser desconocidos de forma arbitraria ni unilateral.

La doctrina es clara al establecer que "la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos, para revocarlos debe ajustarse a la norma, y si el particular no da su consentimiento de forma expresa y escrita, debe demandar su propio acto". (PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Ediciones Librería del Profesional, Tomo II. Cuarta Edición. Bogotá, Colombia, 1987, pág.

807)

Resulta claro, pues, que todo acto administrativo mediante el cual se le consagra un derecho subjetivo a favor del administrado crea una situación de exclusividad que es oponible a la Administración en caso de que ésta última se exceda en sus facultades. Ello implica que una vez que la Administración se percate de que un acto administrativo por ella expedido carezca de alguno de los presupuestos requeridos para su validez, lejos de revocarlos debe proceder a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular dichos actos propios. En este sentido, el tratadista Jaime Vidal Perdomo establece que "el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales. En el derecho español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la administración ante los jueces contra sus propios actos que declaren derechos, ante la imposibilidad en que se encuentra de revocarlos directamente ... en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privado de ellos, ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido en forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable al beneficiario debe ser de buena fé" (VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S. A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, pág. 143).

Tampoco debemos dejar de lado, a juicio de la Sala, el principio de la buena fe contemplado en el artículo 1109 del Código Civil pues de las constancias procesales y el informe suscrito por la entidad demandada visible a fojas 52 y 53 del expediente, se observa que el administrado inició su período como Alcalde electo del Distrito de Chitré para el período constitucional de 1994 a 1999 confiado de que se encontraba gozando de una licencia sin sueldo en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a partir del 1° de septiembre de 1994, la cual se le revoca mediante la Nota DRH-527 de 3 de octubre de 1994.

A juicio de la Sala, la actuación de la Administración, en este caso, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, violenta el principio de la buena fé que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados. Ello es así, por cuanto se le creó al administrado la certeza de que podía ejercer libremente el cargo para el cual fue electo sin temor a perder su puesto de trabajo en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario pues le había sido concedida una licencia sin sueldo que le permitiría regresar a su cargo una vez culminado el período para el cual fue electo alcalde. Sin embargo, dicha licencia fue revocada por la misma entidad que la otorgó alegando que, para el 8 de septiembre de 1994 la representación legal del Ministerio de Desarrollo le corresponde al Ingeniero Carlos A. Sousa-Lennox M. nombrado mediante Decreto Presidencial N° 1 del 1° de septiembre de 1994, motivo por el cual -a juicio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario- el resuelto en el que se le concede la licencia sin sueldo al demandante carece de validez jurídica pues fue expedido por el Doctor César A. Pereira Burgos, siendo que la situación antes explicada no es responsabilidad que se le impute al administrado. En este sentido, Jesús González Pérez amplía este aspecto cuando señala que "la aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y en las propias necesidades públicas ... confianza, en fin, en que el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones". Es de allí, que ir contra los actos propios, según el mismo autor, es una actuación contraria a la buena fe. (GONZALEZ PEREZ, Jesús. El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S. A. Segunda Edición, Madrid, España, 1989, págs. 69 y 76).

En este primer aspecto, debe la Sala concluir, que se ha probado la violación al artículo 812 del Código Administrativo que prohíbe la revocación de la licencia concedida permitiendo tan solo la renuncia a la misma por parte del agraciado, a su voluntad. Igualmente considera la Sala que la Nota N° DRH-527 de 3 de octubre de 1994 no sólo es violatoria del artículo antes mencionado sino que también se opone al principio de la buena fe el que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario que concedió licencia sin sueldo al señor José Nieves Burgos, venga contra su propio acto, lo revoque sin fuerte base legal e invoque su propio acto a fin de no reconocer los derechos adquiridos del demandante.

Por otro lado, con respecto a la Nota DRH-064 de 16 de enero de 1995, la misma guarda estrecha vinculación con la Nota anterior por cuanto al serle cancelada la licencia sin sueldo al señor Burgos se le requiere que vuelva a reintegrarse a su puesto en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Al no reintegrarse a su cargo el señor Burgos, quien ejerce en estos momentos el cargo de Alcalde Principal por el distrito de Chitré, se produce la expedición de la Nota antes mencionada que lo declara insubsistente del cargo que ocupaba en el Ministerio antes aludido. Posteriormente, tal como lo señala la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, se expide el Decreto N° 14 de 18 de febrero de 1995 mediante el cual se declara insubsistente al señor José Nieves Burgos con fundamento en el artículo IX, numeral 9 del reglamento disciplinario que regía en la Institución (abandono del cargo). De lo anterior se colige que producto de la revocatoria de la licencia sin sueldo al demandante, el mismo fue destituido mediante dos instrumentos legales distintos: la nota suscrita por la Jefa de Recursos Humanos visible a foja 6 del expediente y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 18 de febrero de 1995 emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario que menciona en su informe de conducta el Ministro de dicha entidad, si bien el mismo no ha sido aportado al proceso pues la parte demandanta aduce su desconocimiento.

Todo lo antes anotado nos lleva a la evidente ilegalidad de la Nota DRH-527 de 3 de octubre de 1994, la Nota DRH-064 de 16 de enero de 1994 y el Decreto Ejecutivo N° 14 de 18 de febrero de 1995.

Otro aspecto muy diferente es el relativo a la Nota DMN-417-97 de 7 de marzo de 1997, demandada conjuntamente con las otras resoluciones anteriores. La misma tiene como origen una solicitud de licencia con sueldo solicitada por el demandante José Nieves Burgos mediante escrito visible de fojas 8 a 11 del expediente, con fundamento en el artículo 46-A de la Ley N° 106 de 1973 adicionada por la Ley N° 25 de 25 de enero de 1996 y que le fue negada por haberse declarado insubsistente el cargo que ejercía en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante el Decreto Ejecutivo N° 14 de 18 de febrero de 1995. En torno a este punto la Sala considera que si bien es cierto esta última Nota guarda relación con el resto de los actos administrativos demandados, también es cierto que la misma constituye una negativa a una solicitud de licencia con sueldo que es independiente de la licencia sin sueldo que originalmente le fue concedida al demandante mediante el Resuelto N° 25 de 1994 cuya revocatoria desencadenó los actos administrativos posteriores igualmente demandados en este proceso. No puede la Sala, en un mismo proceso contencioso administrativo, pronunciarse sobre la legalidad de dos actos distintos como lo son en este caso la revocatoria de una licencia sin sueldo y la negativa a la solicitud de una licencia con sueldo por lo que la Sala se abstiene de pronunciarse en torno a la Resolución DMN-417-97 de 7 de marzo de 1997.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Nota DRH-527 de 3 de octubre de 1994, la Nota DRH-064 de 16 de enero de 1995 y el Decreto N° 14 de 18 de febrero de 1995, se ABSTIENE de pronunciarse en torno a la Nota DMN-417-97 de 7 de marzo de 1997, ORDENA que se le reconozca la licencia sin sueldo otorgada mediante el Resuelto N° 25 de 1995 por un espacio de cinco (5) años a partir del 1° de septiembre de 1994.

Notifiquese y Cumplase.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=**==**==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GASPARINO FUENTES TROESTCH EN REPRESENTACIÓN DE LA COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROFESIONALES, R. L., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA NOTA D. E. N° 150/99 DE 25 DE FEBRERO DE 1999, DICTADA POR LA DIRECTORA EJECUTIVA DEL INSTITUTO PANAMEÑO AUTÓNOMO COOPERATIVO, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).