

DEMANDA interpuesta por "Galindo, Arias y López" en representación de DROGUERIA ARROCHA, S.A., para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones Nº 260-667, de 28 de abril de 1978 y la Nº 260-1208, de 15 de marzo de 1979, dictadas ambas por el Administrador Regional de Ingresos, Zona Oriental, la Resolución Nº 203-223, de 19 de noviembre de 1979 dictada por la Comisión de Apelaciones, la providencia de 24 de marzo de 1980 del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y se hagan otras declaraciones.-

MAGISTRADO PONENTE: LAO SANTIZO PEREZ.-

NO SE ADMITE LA DEMANDA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).- PANAMA, veinticinco de septiembre de mil novecientos ochenta.-

V I S T O S:

Por medio de Vista Nº 91 de 23 de julio de 1980, el Procurador de la Administración, antes de contestar la demanda, interpone recurso de revocatoria contra la providencia de fecha 16 de junio de 1980 que la acoge.

Dicho recurso le es negado por auto de 30 de julio de 1980, cuya parte pertinente expresa:

"Considera el Magistrado que suscribe, que no es valedero el argumento respecto a que se imponía legalmente rechazar por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto, debido a la falta de sustentación del mismo, ya que el Código Fiscal vigente, no señala cual es la consecuencia procesal que dimana del hecho de que el recurrente no sustente oportunamente el recurso de apelación.

Ha dicho la Corte en repetidas ocasiones que la Administración Pública, al igual que los funcionarios mediante los cuales expresa su voluntad, tiene señalada una órbita legal de competencia válida en determinado territorio y materia, que no puede exceder so pena de producir actos sin valor jurídico. En el derecho administrativo panameño los organismos administrativos y funcionarios no pueden hacer sino lo que expresamente estén facultados para hacer, es decir, la competencia se determina positivamente, la capacidad, negativamente. En la primera se establece lo que se puede hacer, en la segunda, lo que no se puede hacer.

El Prof. Gastón Jeze, expresa:

"Los agentes públicos no se hallan en libertad de ejercer o no su competencia, ya que producidos tales o cuales hechos, la ley los obliga a actuar en determinado sentido, cualquiera sea su opinión personal al respecto. Los particulares, en cambio, tienen absoluta libertad para autodeterminarse, es decir, para ejercer o no su capacidad según se lo señala su criterio".

Como bien sostiene la firma forense recurrente:

'...ante el silencio del Código Fiscal en cuanto al efecto procesal que dimana del hecho de que no se sustente el recurso de apelación interpuesto en tiempo hábil, es forzoso acudir al Código Judicial, al que nos remite el artículo 1194 del Código Fiscal a efecto de colmar los vacíos y lagunas que en materia de procedimiento acusa este último.

21.- Ahora bien, el Código Judicial, tanto en materia civil (véase artículo 11-31) como en materia penal (véase artículos 1277 y 1278) obliga al juzgador de segunda instancia, aún en los casos en que no se presente alegato para sustentar el recurso de apelación, a dictar sentencia que decida el fondo de la controversia, bien confirmando, bien anulando, bien reformando la de primera instancia, según esté o no arreglada a las leyes y al mérito de los autos'."

Asimismo, por conllevar la referida revocatoria apelación en subsidio, la misma se concede, la que pasa a sustentar el alto funcionario de la Administración por Vista Nº111 de 15 de septiembre de 1980, como sigue:

"10.- Cuando se me corrió traslado de la demanda, solicité revocatoria de la providencia que la acogía, porque no se había agotado la vía gubernativa.

29.- A esa conclusión llegué debido a que, en la vía administrativa, el recurrente no formalizó dentro del término correspondiente la apelación que había interpuesto en contra de la Resolución Nº 260-1208 dictada por el Administrador Regional de Ingresos, Zona Oriental y ello impidió o imposibilitó su estudio y decisión por parte de la Comisión de Apelaciones.

39.- No es del caso adentrarnos al estudio de los presupuestos procesales para poner de relieve su trascendencia en los recursos contencioso administrativos de plena jurisdicción. Pero sí es conveniente advertir que el agotamiento de la vía gubernativa es fundamental para su acogimiento.

Bielsa manifiesta que "La condición mas importante para la admisión formal del recurso contencioso administrativo es la de haber agotado la vía administrativa, es decir que debe haber una decisión administrativa previa, o a falta de ella el transcurso de un termino legal sin haberse dictado resolución, lo que se reputa como una denegación tácita". (Cfr. Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", Tomo I, Buenos Aires, Editorial La Jované, pág. 664).

49.- El artículo 1224 del Código Fiscal establece lo siguiente:-

'Artículo 1224.- El apelante deberá formalizar el recurso de apelación mediante la presentación del escrito correspondiente ante el organismo o funcionario que deba tramitarla. Esta presentación deberá hacerse dentro del término de diez días hábiles contados desde aquel en el que se concedió el recurso'.

Esta disposición contiene estos supuestos:-

a) El apelante deberá formalizar el recurso de apelación.- Nótese que emplea el modo verbal imperativo deberá; si no lo hubiera querido de ese modo el legislador hubiera empleado el modo facultativo podrá o algún otro que significara discrecionalidad;

b) La formalización se cumplirá mediante la presentación del escrito correspondiente;

c) El escrito deberá presentarse al organismo o funcionario que deba tramitar el recurso de apelación;

d) La presentación del escrito deberá hacerse dentro del término de diez (10) días hábiles contados desde aquel en el que se concedió el recurso.- Observese aquí también el empleo del modo verbal imperativo deberá. (Todas las subrayas son mías).

o sea que no basta que la persona apele, sino que es requisito esencial que debe cumplirse para que pueda resolverse el recurso que se formalice ese recurso en la forma que establece claramente el artículo 1224 comentado.

5º.- Pero el señor Magistrado Sustanciador estimó que "no es valedero el argumento respecto a que se imponía legalmente rechazar por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto, debido a la falta de sustentación del mismo ya que el Código Fiscal vigente no señala cual es la consecuencia procesal que dimana del hecho de que el recurrente no sustente oportunamente el recurso de apelación." (Cfr. a f. 38)

6º.- Esta apreciación no la compartimos por las razones puntualizadas anteriormente, y porque consideramos que lo que sucedió fue que el recurrente no cumplió con el procedimiento establecido para el recurso de apelación y dejó a la Comisión de Apelación en el desconocimiento de las razones de su inconformidad para que pudiera pronunciarse.

De allí que el Ministerio de Hacienda fundamentara su decisión en el artículo 1243 del Código Fiscal del siguiente tenor:-

'Artículo 1243.- Toda resolución u otro acto administrativo contra el cual no haya lugar a interponer recurso alguno administrativo o no se haya utilizado ninguno de los procedimientos, quedará ejecutoriado'. (El subrayado es mío)".

Dicho término lo aprovecha también la firma forense Galindo, Arias & López, en su carácter de apoderados especiales de la sociedad actora denominada Droguería Arrocha, S.A., para presentar escrito en el que solicitan "que se mantengan en todas sus partes la providencia de 16 de junio de 1980 y el auto de 30 de julio de 1980", petición que formulan fundados en los siguientes argumentos:

"1.- Basta leer los hechos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del recurso para llegar a la conclusión de que, en el caso subjudice, la

Sala Tercera debe pronunciarse en cuanto si es o no ilegal la resolución dictada por la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos a tenor de la cual dicha Comisión decidió "rechazar por extemporáneo el Recurso de Apelación interpuesto contra las Resoluciones # 260-667 de 28 de abril de 1978 y # 260-1208 de 15 de marzo de 1979", pese a que dicho Recurso de Apelación había sido ya concedido por el funcionario de primera instancia.

2.- Dicho en otro giro ligeramente distinto, la Sala Tercera debe decidir si la Comisión de Apelaciones debía dictar sentencia en segunda instancia que decidiera el fondo de la controversia, bien confirmando, bien anulando, bien reformando la de primera instancia, aunque no se hubiese sustentado en tiempo el Recurso de Apelación antes mencionado.

3.- Es obvio que la controversia implicada en el Recurso que se surte ante la Sala Tercera no puede desatarse sino en la sentencia que ponga fin al presente juicio y no en esta etapa procesal.

4.- De igual manera, según se sigue de los hechos 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del Recurso presentado por nosotros, debe la Sala Tercera dilucidar la cuestión de si el Ministerio de Hacienda y Tesoro podía, por sí y ante sí, "rechazar el escrito de avocamiento presentado por improcedente", pese a que el mismo fue interpuesto en tiempo hábil contra una resolución que lo admitía.

5.- Obviamente, el tema mencionado en el párrafo anterior sólo puede ser abordado en la sentencia de mérito con que la Sala Tercera ponga fin a este juicio.

6.- Es imposible, como lo pretende el Procurador de la Administración, resolver las cuestiones antes dichas "in limine". Ello equivaldría a evadir la obligación de la Sala Tercera de proferir una sentencia que definitivamente resuelva el fondo de la instancia, y ello con la circunstancia agravante de que, según lo reconoce el propio Procurador de la Administración, la primera impresión de dicho funcionario fue la de que, en efecto, tal como lo sostenemos nosotros, la Comisión de Apelaciones cometió un error al rechazar el Recurso de Apelación meritado.

7.- De otra parte, tal como lo expone el Magistrado Sustanciador y sin que ello suponga prejuzgar el fondo de la controversia, el error antes mencionado, lejos de ser producto de una simple "primera impresión", constituye, en realidad de verdad, un desatino procesal de marca mayor, ya que:

'...ante el silencio del Código Fiscal en cuanto al efecto procesal que dimana del hecho de que no se sustente el recurso de apelación interpuesto en tiempo hábil, es forzoso acudir al Código Judicial, al que nos remite el artículo 1194 del Código Fiscal a efecto de colmar los vacíos y lagu-

nas que en materia de procedimiento surge este último.

21.- Ahora bien, el Código Judicial, tanto en materia civil (véase artículo 1131) como en materia penal (véase artículos 1277 y 1278) obliga al juzgador de segunda instancia, aún en los casos en que no se presente alegato para sustentar el recurso de apelación, a dictar sentencia que decida el Fondo de la controversia, bien confirmando, bien anulado, bien reformando la de primera instancia, según esté o no arreglada a las leyes y al mérito de los autos'."

Planteada en los anteriores términos la apelación, procede el resto de la Sala a pronunciarse, previas las siguientes consideraciones:

El punto controvertido en esta etapa del proceso estriba en determinar las consecuencias jurídicas a que se contrae el hecho de la no sustentación de la alzada dentro del término legal en el procedimiento administrativo, y por ende, hasta dónde esa abstención incide en el cumplimiento del presupuesto del agotamiento de la vía gubernativa, para que sea admitida o no esta demanda, por causa de esa omisión fundamental. (Subraya la Sala).

En su orden, examinemos los actos administrativos impugnados y las situaciones fundamentales que se presentan dentro del procedimiento administrativo al que accede esta demanda:

a.- La Administración Regional de Ingresos por Resolución Nº 260-667 de 28 de abril de 1978, resuelve exigir al contribuyente, Droguería Arrocha, S. A., el pago de la suma de B/.36.885,21 como liquidación adicional, a la vez que le advierte a los recurrentes los recursos administrativos de que disponen.

b.- Contra dicha Resolución los apoderados especiales de la contribuyente, Droguería Arrocha, S.A., interponen recurso de reconsideración con apelación en subsidio.

c.- Mediante Resolución Nº 260-1203, de 15 de marzo de 1979, la Dirección General de Ingresos modifica la Resolución anterior y le concede a los recurrentes la apelación subsidiaria, advirtiéndoles "que disponen del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la presente Resolución para formalizar el recurso ante la Comisión de Apelaciones de la Dirección General de Ingresos"; y se remite el expediente al Superior jerárquico para que se surta la alzada.

ch.- En esta etapa del procedimiento administrativo es que se suscita el hecho que constituye el meollo del aspecto controvertido, cual es, el de no haber sustentado la apelación dentro del término de los diez (10) días de que trata el artículo 1224 del Código Fiscal.

d.- El hecho anterior, es el que motiva la Resolución Nº 203-223, de 19 de noviembre de 1979, en la que se resuelve rechazar por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto contra las Resoluciones Nº 260-667, del 28 de abril y Nº 260-1208, de 15 de marzo de 1979, ambas dictadas por el Administrador Regional de Ingresos, Zona Oriental; y remitir el expediente al funcionario Juzgador de primera instancia.

e.- La Resolución Nº 203-223, mencionada, tiene su razón de ser en el hecho de que al no conocerse los argumentos de la disconformidad del apelante, no era del caso pronunciarse sobre lo que supuestamente habiese pedido considerar el Juzgador no era lo jurídico o no le convenía al recurrente.

Además de lo anterior, jurídica y legalmente surgen las siguientes consecuencias:

Cuando el artículo 1224 del Código Fiscal, atinente a la segunda instancia del procedimiento administrativo en materia fiscal, expresa que la formalización del recurso es mediante la presentación del escrito correspondiente ante el órgano o funcionario que deba tramitarlo, y específicamente dentro del término de diez (10) días, ello implica que en esa etapa del procedimiento necesariamente debe comparecer el apelante para exteriorizar y dar a conocer sus argumentos por escrito, puesto que la sustentación de la alzada en esta clase de procedimiento tiene sus propias modalidades, inclusive con limitaciones en cuanto a la aceptación de determinadas pruebas documentales (arts. 1225, 1226, 1227 del Código Fiscal).

Esto es, se trata de una instancia ante el Superior, causadas por razones que pueden ser tanto jurídicas como de conveniencias, según el caso, con la finalidad de que se aclare, modifique o revoque el acto administrativo recurrido, y la que es imprescindible atender -sustentándola en su oportunidad- para así poder lograr un acto confirmatorio o desestimatorio de lo que se pretende, porque de lo contrario, el acto recurrido al no ser objeto de un examen en ese grado, por falta de sustentación dentro del término fijado por la ley, de inmediato queda ejecutoriado, y no es apto para considerar que agota consecuentemente la vía gubernativa.

Explicado en otras palabras, si para sustentar el recurso de apelación se señala un término, y éste no se emplea en su oportunidad, el vencimiento de ese término tiene como consecuencia la caducidad del recurso, y el acto impugnado queda entonces como definitivo, lo que nos viene a indicar, por tanto, que él no ha llegado a satisfacer la segunda instancia y que ha quedado en firme, o sea, limitado a los efectos de la primera instancia, que en este caso particular, son los exclusivos de la Resolución Nº 260-1208 de 15 de marzo de 1979.

Y esto es así, porque procesalmente no sería jurídico ausentarse fuera de tiempo la apelación para provocar un acto administrativo de segundo grado, sea en la forma que fuese, para considerar agotada la vía gubernativa. Lo que la ley quiere, es que efectiva y realmente se examine el acto recurrido, a fin de que exista un pronunciamiento de fondo que satisfaga la instancia, pues, de no configurarse tal circunstancia el procedimiento queda limitado a la primera instancia.

Aceptada esa concepción, no podría tenerse la Resolución Nº 260-1208, de 15 de marzo de 1979, como acto que cumple con el requisito de la segunda instancia.

Las anteriores apreciaciones nos llevan a corregir de manera lógica y legal que cuando el apelante en la clase de procedimiento que tratamos, deja de sustentar la alzada, no es exacto que se considere que la ley no prevé sus consecuencias jurídicas, o que guarde silencio sobre el particular, porque el artículo 1243 del Código Fiscal nos señala la respuesta o solución a esa situación, al estipular que: "Toda resolución u otro acto administrativo contra el cual no haya lugar a interponer recurso alguno administrativo o no se haya utilizado ninguno de los precedentes, quedará ejecutoriado", tal como lo cita también el Procurador de la Administración.

Este fenómeno procesal nos induce directamente a considerar que, en efecto, al quedar ejecutoriada la resolución o acto administrativo que concluye la primera instancia, no se han agotado los recursos de que trata el artículo 1238 del Código Fiscal, concordantes con el artículo 20 de la Ley Nº 33 de 1946; y que al no causar estado, en el sentido de que ponga fin a la vía gubernativa como lo exige el artículo 22 de la Ley Nº 33 de 1946, la demanda carece de ese presupuesto esencial, y por consiguiente, no es idónea como lo requiere el artículo 25 de la excerta legal aludida para ocurrir a la

En mérito de las razones expuestas, el resto de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo) de la Corte Suprema, de acuerdo con el Procurador de la Administración, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, previa revocatoria del auto de 20 de julio de 1980, y consecuentemente, de la providencia de fecha 15 de junio de 1980, NO ADMITE la presente demanda por no encontrarse agotada la vía alternativa.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(Fdo). LAO SANTIZO PEREZ. (Fdo). RICARDO VALDES. (Fdo). TEOFANIS ROSAL.  
SECRETARIO.-

\*\*\*\*\*

RECURSO DE CASACION LABORAL interpuesto por el Lic. Alfredo A. Sánchez O. en representación de CORPORACION FRANCO AMERICANA DE FINANZAS, PANAMA, S.A., contra el auto dictado por el Tribunal Superior de Trabajo el 9 de junio de 1980, en el proceso laboral: SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA TEXTIL --vs- MCBE, S.A. MAGISTRADO PONENTE: LAO SANTIZO PEREZ.-

NO SE CASA EL AUTO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (LABORAL).- PANAMA, veintiseis de septiembre de mil novecientos ochenta.-

V I S T O S:

La empresa Corporación Franco Americana de Finanzas, Panamá, S.A., por medio de su apoderado judicial sustituto, el abogado Alfredo A. Sánchez Ortega, interpone ante esta Sala recurso de casación laboral contra el auto de fecha 9 de junio de 1980, dictado por el Tribunal Superior de Trabajo en el proceso ejecutivo que le sigue el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Textil a la empresa MC BE, S.A., del que participa como tercero, en su carácter de incidentista (rescisión del depósito y embargo de algunos bienes), con la finalidad de que se case el referido auto de 9 de junio de 1980, y por ende, al revocarlo, en su lugar se mantenga en todas sus partes el auto de fecha 27 de marzo de 1980, mediante el cual el Juzgado Primero de Trabajo, de la Primera Sección, resolvió el incidente de rescisión aludido.

Considera la recurrente que el auto de 9 de junio de 1980 proferido por el Tribunal Superior de Trabajo infringe el artículo 711 del Código de Trabajo, en el concepto de interpretación errónea, por el hecho de no haber ordenado el levantamiento del embargo de todos los bienes hipotecados, conforme consta en la Escritura Pública Nº 4855, de la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, inscrita al Tomo 29, Folio 15, Asiento 405, de la Sección de Hipotecas de Bienes Muebles del Registro Público, en virtud de la cual se celebró contrato de préstamo con garantía hipotecaria, sobre los bienes descritos en ese contrato y pertenecientes a la empresa MC BE, S.A. Prueba que considera fué presentada en el juicio ejecutivo hipotecario incoado contra MC BE, S.A. y que se encuentran embargados con fecha anterior al secuestro decretado por el Juzgado de Trabajo y que se encuentra vigente.

Pero en esta imputación, la recurrente pierde de vista que el artículo 711 del Código de Trabajo, no hace referencia directa de los bienes que puedan encontrarse descritos en la Escritura Pública correspondiente, sino con precisión a los que describe la "copia auténtica del auto de embargo de los bienes depositados, dictado en proceso hipotecario seguido en virtud de una hipoteca inscrita con anterioridad a la fecha del secuestro..", y en efecto,