

SALA 3a.

-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-

SENTENCIAS Y AUTOS

Demanda interpuesta por el Lcdo. Nelson Barragán, en su propio nombre, para que se declare la nulidad de los Decretos Números 354, de 13 de junio de 1953; 252 de 31 de diciembre de 1955, dictadas por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y de la Resolución dictada por el Administrador General de Aduanas mediante la cual se le impone una multa, y se hagan otras declaraciones.

Magistrado Ponente: Luis Morales Herrera.-

--El funcionario que dictó un acto acusado ante la jurisdicción contencioso-administrativo sólo puede ante ésta "justificar o aclarar" en el informe que le pida la Sala "su conducta" al emitir el acto acusado, para lo cual dispone del término de "lista". (Art. 57 de la ley 135 de 1943). A los funcionarios administrativos, por otra parte, les está vedado oponerse al cumplimiento de las órdenes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y no pueden, por razones obvias, formular objeciones o críticas a los fallos que de ella emanen, so pena de incurrir en desacato, si la crítica se hace en el proceso jurisdiccional.

--El Pleno de la Sala 3a. que debe decretar la SUSPENSION PROVISIONAL de un acto acusado ante ella, a que se refiere el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, es el que se forma con la concurrencia "de todos los magistrados que integran la Sala, quienes decretarán la SUSPENSION o no siguiendo el principio que rige en todo cuerpo colegiado: mediante el voto de la mayoría. Cuando el legislador habla de PLENO, entiende exigir únicamente la intervención de todo los magistrados de la Sala, pero no exige que todos voten la Suspensión. Esta la vota o no la mayoría de la Sala. Quiénes no están de acuerdo con lo acordado, salvan su voto.

--LA SUSPENSION debe ejecutarse sin que sea necesario aguardar la ejecutoria del auto en que fué dictada. Y el hecho de comunicar esa suspensión a la autoridad administrativa, que debe acatarla, antes de notificar al Fiscal, no significa que se prive a éste de interponer el recurso de reconsideración y revocatoria. La urgencia en la suspensión, para evitar un perjuicio notoriamente grave, justifica plenamente esta interpretación acerca de la eficacia inmediata del auto en que se dicta aquella.

--El cargo de Administrador de Aduanas, si bien no figura en la ley 46 de 1952, con ese nombre, si figuran once administradores en las letras a) y j) de la nomenclatura de esa ley, como "jefes de departamentos y Directores de diversas categorías", entre las cuales está la correspondiente al Administrador General de Aduanas. Reafirman este criterio las leyes 37 de 1954, 84 de 1955.--

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Panamá, seis de febrero de mil novecientos sesenta y uno.-

VISTOS:

El Licenciado Nelson Barragán González, actuando en su propio nombre y representación demandó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que se declaren nulos los siguientes actos proferidos por la Administración: el Decreto Ejecutivo No. 354 del 13 de junio de 1953, por el cual se nombra a GASTON GARRIDO Administrador General de Aduanas en reemplazo de RAUL D. BERBEY; Decreto Ejecutivo No. 252 del 31 de diciembre de 1955 que "no se ha publicado en la Gaceta Oficial, pero está surtiendo efectos, por el cual se asciende de categoría a varios empleados de Hacienda Pública entre ellos a GASTON GARRIDO; Resolución del Administrador de Aduanas en la que se le "rechaza una solicitud de revocatoria de la sentencia dictada por dicho funcionario en el proceso que por defraudación fiscal se le sigue a ALLAN SASSO" y en la que se le "impone, una multa, de fecha 28 de diciembre de 1955"; Resolución dictada por el Administrador General de Aduanas el 17 de enero y que lleva el No. 10 en la que no se accede a la solicitud de revocatoria interpuesta contra la Resolución mencionada en el punto 3o. y se confirma ésta, del año de

1956" y "Resolución dictada por el Administrador General de Aduanas en el mes de enero de 1956 en la que se niega el recurso de apelación interpuesto con motivo de las dos resoluciones anteriormente mencionadas", Resolución que dice no poder determinar porque se le ha negado acceso al expediente. Como medida previa pidió que se suspendieran los efectos de la Resolución de 28 de diciembre de 1955 en la que se rechaza la solicitud de revocatoria y se le impone una multa.

Como el actor no acompañó a su escrito de nulidad copia de los actos acusados dictados por el Organó Ejecutivo, de conformidad con lo estatuido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, antes de acogerse la demanda se mantuvo el negocio en Secretaría para que se cumpliera con esa formalidad.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, luego de cumplirse con lo ordenado, acogió la demanda y accedió, mediante resolución del veintinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y siete, a suspender los efectos del proveído de 28 de diciembre de 1955 conforme lo tenía pedido el recurrente, "hasta tanto este mismo Tribunal resuelva revocar tal suspensión". Un Magistrado salvo su voto.

Comunicado al Administrador General de Aduana la suspensión meritada, dicho funcionario, en Oficio de dos de marzo de 1956, contestó que no se da por notificado del auto "porque como dice el Magistrado Arjona, en su salvamento de voto, la decisión del Tribunal, en este caso, debe ser en PLENO, según lo indica claramente el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 y no por mayoría", y porque, "Además,

entre las copias que se han enviado no existe la constancia de que el Fiscal del Tribunal haya sido debidamente notificado".

La única intervención del funcionario que dictó el acto acusado en los juicios contencioso administrativo es la de "justificar o aclarar su conducta dentro del término de lista", según se establece en el artículo 57 de la Ley No. 135 de 1943. Solamente el Ministerio Público, que representa la Administración, es parte en esos juicios. A los funcionarios administrativos les está vedado oponerse al cumplimiento de los órdenes del Tribunal contencioso-administrativo y menos aún formular objeciones o críticas a los fallos que de él emanen, so pena de incurrir en desacato.

El Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al notificarse del auto que decreta la suspensión provisional de unas de las resoluciones de que se recurre, pide que se revoque, exponiendo los siguientes razonamientos:

"Establece el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 que el Tribunal de lo CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, en pleno, puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. Y esta disposición en la que se ha fundado el Tribunal para decretar la suspensión está indicando de manera clara que se requiere la opinión favorable de todos los Magistrados que integran el Tribunal, ya que de otra manera no habría usado el legislador la expresión "en pleno", sino simplemente habría dicho que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo puede suspender los efectos de un acto, resolución.....etc.

"Este mismo criterio lo expresa y lo explica el Honorable Magistrado Arjona en su salvamento de voto, y ha sido también expresado anteriormente por el Tribunal en conocidos precedentes sobre la materia.

"Si la correcta interpretación de la disposición legal que vengo comentando es la de que la suspensión

provisional de los efectos de un acto administrativo no puede ser declarada por el Tribunal por simple mayoría, y es indispensable que lo haga el Tribunal por unanimidad, como parece ser la correcta interpretación de la disposición, entonces el acto recurrido carece de base legal y debe ser revocado.

"Deseo aprovechar la oportunidad que me brinda este caso para plantear al Tribunal otro aspecto de la suspensión decretada que sería conveniente que el Tribunal dilucidara para que quedara así establecido en un precedente que sirva de guía en el futuro.

"En el caso que nos ocupa el Tribunal comunicó la suspensión a la autoridad administrativa correspondiente, sin que se notificara previamente al Fiscal del Tribunal, siguiendo precedentes anteriores que han considerado que la medida tiene similitud con las acciones precautorias, en las cuales se procede a ejecutar la orden correspondiente, sin más trámites y sin audiencia del presunto demandado.

"Estimo que tal interpretación no es correcta por las razones siguientes:

"1o. Porque la medida viola el principio de igualdad que es básico en todo buen procedimiento, ya que no considera los intereses de la persona directamente afectada con la medida, como se hace por ejemplo, en las acciones precautorias en las que el proponente asegura, a satisfacción del Tribunal que ha de dictarla, por medio de la fianza correspondiente, los posibles perjuicios que tales acciones puedan producir, y en la solución dada hasta ahora, tal aspecto no se contempla a favor de la persona directamente afectada, que queda así desamparada y expuesta a tales perjuicios sin consideración alguna y en completa desigualdad con su contraparte.

"2o. Porque considero que hay disposiciones expresas de nuestra Ley Orgánica que exigen que esa medida sea notificada al Fiscal. Me refiero especialmente a los artículos 45 y 46 de la Ley 33 de 1946, que establecen respectivamente, que: "el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo intervenirá en todas las actuaciones contenciosas que se ventilen en el Tribunal....." y, que: "todas las providencias y resoluciones en los juicios que se ventilen ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo deberán ser notificados personalmente al Fiscal, quien puede usar en relación con ellas de los recursos legales.

"A mi juicio, estas dos disposiciones obligan al Tribunal a reconocer la intervención del Fiscal, en todas las actuaciones contenciosas que se verifiquen en dicho Tribunal; y a notificar personalmen-

te al Fiscal en "todas las providencias y resoluciones en los juicios que se ventilen ante el Tribunal", para luego expresar de manera que parece inequívoca, qué finalidad ha tenido el legislador para tales medidas, a saber: para que el Fiscal pueda usar en relación con ellas, los recursos legales. Este objetivo pone en evidencia la necesidad de esperar la ejecutoria de toda providencia o resolución que dicte el Tribunal antes de que éstas puedan surtir sus efectos.

"Por todo lo que he dejado expuesto, estimo que la suspensión provisional que el Tribunal ordene en uso de la facultad privativa que el Legislador le ha otorgado en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, debe ser notificado al Fiscal, antes de su comunicación a la autoridad administrativa correspondiente, o sea, dicho en otras palabras, que no debe serlo hasta después de su ejecutoria". (fs. 23, 24 y 25).

El Tribunal, en resolución, de veintisiete de Abril de mil novecientos cincuentiseis, resuelve en los siguientes términos el recurso interpuesto por el Fiscal:

"La mayoría de los suscritos no comparte el criterio del Magistrado Arjona, criterio que ha prohibido al Fiscal, en cuanto al alcance de la expresión "en pleno" empleada en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943.

"Según el Magistrado y el Fiscal aludidos, cuando el precepto legal indicado dice "el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto....", quiere decir en realidad "el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo por unanimidad puede suspender los efectos de un acto.....". Pero en concepto del Tribunal la frase "en pleno" refiriéndose a cuerpos consultivos o deliberantes, indica la integridad de tales cuerpos y no ellos descompuestos en las acciones, salas o divisiones en que puedan serlo, según su organización respectiva; pero no puede significar "unanimidad" de acuerdo o de votos, puesto que en todo cuerpo colegiado la voluntad del mismo no manifiesta por el voto de la mayoría de sus integrantes, salvo que expresamente se exija la "unanimidad" a otra clase de mayoría.

"Cuando el Legislador ha querido exigir unanimidad de acuerdo o de votos lo ha indicado así de manera clara y terminante. Veamos, por ejemplo, los siguientes casos:

"a) Refiriéndose a las atribuciones del Presidente de la República, el ordinal 18 del artículo 144 de la Constitución incluye la de "nombrar, mediante acuerdo unánime del Consejo de Gabinete y con sujeción a la



aprobación de la Asamblea Nacional, a los Magistrados.

"b) Al enumerar las funciones del Consejo de Gabinete, el artículo 162 de la Constitución dice, en parte, así:

"En el numeral 2o.: "En receso de la Asamblea Nacional, facultar al Presidente de la República para que pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que la Nación sea parte. Para esto es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación y el voto unánime del Consejo y el de la mayoría de la Comisión Legislativa."

"En el numeral 3o.: "Acordar con el Presidente de la República y por voto unánime, los nombramientos de Magistrados"

"En el numeral 4o.: "Acordar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente....."

"En el numeral 5o.: "Abrir, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros y de los de la Comisión Legislativa Permanente....."

"Según el Acto Legislativo, reformativo de la Constitución, expedido el 9 de Febrero último, la Corte Suprema de Justicia se compondrá de nueve Magistrados estará dividida en Salas, formadas por tres miembros permanentes y dos rotativos, en las que habrá necesariamente, una para lo Civil, una para lo Penal y otra para lo Contencioso-Administrativo, cuyas atribuciones fijará la Ley. El mismo Acto Legislativo establece que corresponderá a la Corte en pleno el conocimiento de los casos de inexecutable de los proyectos de leyes y de los recursos de constitucionalidad.

"De aceptarse la tesis de que la expresión "en pleno" significa "unanimitad", "voto unánime" o "acuerdo unánime", como sostiene el Fiscal, tendríamos que los recursos de inexecutable de los proyectos de leyes y los recursos de constitucionalidad tendrían que ser decididos por "unanimitad" o por "acuerdo o voto unánime" de la Corte Suprema de Justicia, lo cual es sencillamente absurdo. Bastaría un solo voto disidente para que no hubiera fallo.

"Aplicando el mismo razonamiento al caso del artículo 73 de la Ley 135 de 1943, tendríamos que bastaría que un Magistrado fuera opuesto a una suspensión

provisional para que ella no tuviera lugar, dándose así el caso insólito de que un voto nulificara dos votos.

"Lo que el precepto legal invocado quiere es que la suspensión provisional son considerada por el pleno del Tribunal, es decir, con la intervención de todos los Magistrados y no por el Magistrado Sustanciador o por una sala determinada. Ello es así, porque la suspensión aludida se decreta por medio de un auto (que puede, por regla general, ser dictado por el Magistrado Sustanciador o por una Sala) y porque, aún cuando no es sentencia, debe llevar las firmas de todos los Magistrados.

"Además, si el Legislador hubiera querido que la suspensión fuera decretada por el voto unánime de los integrantes del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, habría redactado el texto del artículo 73 de la Ley 135 de 1943 así:

"El Tribunal de lo Contencioso por unanidad (o mediante acuerdo unánime o por voto unánime) puede suspender los efectos de un acto....."

"De lo externado resulta claro que la mayoría de los Magistrados que suscriben considera que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo puede ser decretada por simple mayoría, ya que no es indispensable el acuerdo unánime de los integrantes del Tribunal para ello.

- 0 -

"Tampoco está de acuerdo la mayoría de los Magistrados que suscriben con la tesis del Fiscal, según la cual no debe comunicarse la suspensión decretada a la autoridad administrativa correspondiente sin que previamente se notifique al Fiscal, por cuanto, dada la urgencia de la medida, no es posible esperar la ejecutoria de la resolución que la decreta para que ella tenga lugar.

"El hecho de que la suspensión decretada se comunique a la autoridad administrativa antes de notificar al Fiscal, no significa que se priva a este funcionario de interponer los recursos legales a su alcance contra ella. Prueba de que esto es así es que el Fiscal ha interpuesto el recurso de reconsideración y revocatoria que se resuelve con apoyo, precisamente, en las disposiciones consignadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 33 de 1946 que invoca en favor de su teoría.

La Sala está de acuerdo con la interpretación que dió el antiguo Tribunal de lo Contencioso Administrativo al ar-

artículo 73 de la Ley 135 de 1943, cuando sostiene que "la frase "en pleno", refiriéndose a cuerpos consultivos o deliberantes, indica la integridad de tales cuerpos y no ellos descompuestos en las secciones, salas o divisiones en que puedan serlo, según su organización respectiva; pero no puede significar "unanimidad" de acuerdo o de votos, puestos que en todo cuerpo colegiado la voluntad del mismo se manifiesta por el voto de la mayoría de sus integrantes, salvo que expresamente se exija la "unanimidad" u otra clase de mayoría"; "según el Acto Legislativo reformativo de la Constitución, expedido el 9 de febrero último, la Corte Suprema de Justicia se compondrá de nueve Magistrados y estará dividida en Salas, formadas por tres miembros permanentes y dos rotativos, en las que habrá necesariamente, una para lo Civil, una para lo Penal, y otra para lo Contencioso-Administrativo, cuyas atribuciones fijará la Ley. El mismo Acto Legislativo establece que corresponderá a la Corte en pleno el conocimiento de los casos de inexecutable de los proyectos de leyes y de los recursos de inconstitucionalidad. De aceptarse la tesis de que la expresión "en pleno" significa "unanimidad", voto unánime o "acuerdo unánime", como sostiene el Fiscal, tendríamos que los recursos de inexecutable de los proyectos de leyes y los recursos de inconstitucionalidad tendrían que ser decididos por "unanimidad" o por "acuerdo o voto unánime" de la Corte Suprema de Justicia, lo cual es sencillamente absurdo. Bastaría un solo voto disidente para que no hubiera fallo".

Efectivamente, cuando el artículo 73 de la Ley 135 de

1943 dispone que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, debe entenderse que la suspensión ha de ordenarse con la concurrencia de todos los Magistrados que integran la Corporación, los que la decretarán o no siguiendo el principio democrático que rige todo cuerpo colegiado, mediante el voto de la mayoría de ellos. Las palabras "en pleno" que el legislador usa en esa disposición, se limitan a exigir únicamente la intervención de todos los Magistrados del Tribunal en la consideración de la petición de suspensión provisional de los actos de la Administración que motivan el recurso.

Respecto al otro extremo planteado por el Fiscal y que el Tribunal de lo Contencioso resuelve negativamente, relativo a que "no debe comunicarse la suspensión decretada a la autoridad administrativa correspondiente sin que previamente se notifique al Fiscal, la Sala también está de acuerdo con la decisión de ese organismo, porque como bien arguye "dada la urgencia de la medida, no es posible esperar la ejecutoria de la resolución que la decreta para que ella tenga lugar" y porque "el hecho de que la suspensión decretada se comunique a la autoridad administrativa antes de notificar al Fiscal, no significa que se prive a este funcionario de interponer los recursos de reconsideración y de revocatoria que se resuelve con apoyo, precisamente, en las disposiciones consignadas en los artículos 45 y 46 de la Ley 33 de 1946 que invoca a favor de su teoría".

De no procederse a comunicar inmediatamente la sus-

penión al funcionario administrativo que dictó el acto, según sea la naturaleza de él, podrían ocasionarse graves perjuicios que es lo que precisamente se trata de evitar con esa medida precautoria. Bastaría que el Fiscal, representante de la Administración cuyo acto se acusa dejara de notificarse, para que se nulificaran los efectos inmediatos que debe producir la suspensión.

El Ministro de Hacienda y Tesoro explicó las razones que se tuvieron en cuenta para dictar los Decretos y Resoluciones cuya ilegalidad se solicita.

La parte recurrente alegó en el término que se le señaló, abundando en los mismos razonamientos expuestos en el libelo de demanda.

Al evacuar el traslado de la demanda, el Fiscal del Tribunal pide que se revoque la providencia que la acoge porque "al estudiarla observa que adolece de varios defectos; que está interpuesta por quien no ha comprobado su debida personalidad para proponerla; que algunos de los actos que se acusan, por la fecha de los mismos, denuncian que la acción propuesta ha prescrito; y por último, que para otros de dichos actos, aún no se ha agotado la vía gubernativa".

Para sustentar el recurso, en lo tocante a los Decretos Ejecutivos Nos. 354 de 13 de junio de 1933 y No. 252 de 31 de diciembre de 1955, expone los siguientes razonamientos:

"En lo que se refiere a los dos primeros actos acusados, es decir, el Decreto Ejecutivo No. 354 de 13

de junio de 1953, por el cual se nombra al señor Gastón Garrido Administrador General de Aduanas y el Decreto No. 252 de 31 de diciembre de 1955, por el cual se asciende de categoría a varios empleados de Hacienda entre ellos a Gastón Garrido, el mismo recurrente manifiesta que lo hace actuando en su propio nombre y representación, o si tenemos en cuenta que tales actos se refieren a personas distintas del actor, y que él no puede ser parte en ellos, para que pueda afectarse su derecho subjetivo; y no habiendo acreditado tampoco, su posible interés legítimo y directo en los resultados del juicio, carece de personalidad para proponer la acción de conformidad con la regla del artículo 30 de la Ley 33 de 1946.

Si se tratara de acción privada ésta va está prescrita.

"Ahora bien, si haciendo referencia a los dos primeros actos acusados observamos su fecha de expedición, en relación con la fecha de la presentación de la demanda, y se tratara como parece desprenderse de la propia manifestación del recurrente, de una acción privada que presenta actuando en su propio nombre y representación, entonces la acción está prescrita ya que de conformidad con la regla del artículo 27 de la Ley 33 de 1946, la acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derecho subjetivo prescribe al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda; y es fácil observar, que desde la fecha de expedición de los dos actos acusados, 13 de junio de 1953, y 31 de diciembre de 1955, al 22 de febrero de 1956, han transcurrido en exceso los dos meses que la ley señala para que la persona afectada por el acto recurra ante esta Jurisdicción. Por consiguiente, si se tratara de una acción privada, ya está prescrita".

Al explicar su conducta con respecto a la expedición de los decretos Nos. 354 de 13 de junio de 1953 y 252 de 31 de diciembre de 1955, el Ministro de Hacienda y Tesoro, dice:

"Tanto los decretos mencionados como las resoluciones que el Administrador General de Aduanas dictó en ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, son perfectamente legales.

"El puesto de ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS no forma parte de la clasificación contenida en el artículo 20. de la Ley 46 de 10 de diciembre de 1952, exactamente con esta denominación, pero existen en la letra a) de dicho Presupuesto hasta once clases

de Administradores, y en la letra j) figura la clase de Jefes de Departamento y Direcciones de diversas categorías.

"No excluye esa ley otras denominaciones de empleados o funcionarios al servicio de la Nación o que deban ser pagados con fondos nacionales, mientras queden catalogados en cualquiera de las clasificaciones que por orden alfabético constan en el artículo 20.

"En la ley 84 de 21 de diciembre de 1955, por la cual se dictó el Presupuesto de Rentas y Gastos para el año fiscal de lo. de enero al 31 de diciembre de 1952, aparece el artículo 416 del Capítulo XXVI, que dice:

"ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS (P)

Para pagar los sueldos del personal de la Administración General de Aduanas, así:

"DESPACHO GENERAL - Un Jefe de Departamento de 3a. categoría (Administrador) \$ 350.00
\$ 4,200.00

"El artículo 417 del mismo Presupuesto, al hablar de la ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS, dice: "Para pagar gastos de representación del ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS \$ 50.00 \$ 600.00".

"De ello se infiere que en la Ley posterior a la invocada por el demandante, se estima existente el cargo de ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS, el cual se cataloga como Jefe de Departamento de 3a. categoría, clase que existe en el artículo 20, de la indicada ley No. 46 de 10 de diciembre de 1952.

"En la ley No. 37 de 9 de noviembre de 1954, por la cual se dictó el Presupuesto de Rentas y Gastos para el año fiscal de lo. de enero al 31 de diciembre de 1955, puede verse el Capítulo XXII, titulado ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS (P).

"En ese capítulo está el Artículo 415 que dice: "Para pagar los sueldos del personal de la ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS, así: DESPACHO GENERAL - Un Administrador de 3a. categoría \$ 300.00 - \$ 3,600.00"

"Al hablar también de la ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS, el artículo 416 de la misma ley dice: "Para pagar gastos de representación del ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS \$ 50.00 - \$ 600.00".

"Como se vé, en esa ley No. 37 el Administrador General de Aduanas está catalogado como Administrador de 3a. categoría, puesto que aparece en la letra a) del artículo 20. de la ley 46, conocida por la ley de Sueldos.

"En la ley No. 38 de 10 de diciembre de 1953, por la cual se dictó el Presupuesto de Rentas y Gastos para el año fiscal de lo. de enero al 31 de diciembre de 1954, el ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS también está clasificado como Administrador de 3a. categoría.

"Por si lo dicho fuera poco, la ley 13 de 8 de febrero de 1954, que como las anteriores de Presupuestos en posterior a la ley 46 de 1952, contiene un artículo 18 que confía al ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS, la imposición de las sanciones contempladas en esa ley o en cualquier otra por defraudaciones fiscales, en la primera instancia.

"No puede pues haber la menor duda de que el ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS es un funcionario debidamente creado por ley y nombrado por Decreto Ejecutivo, con sujeción a las disposiciones citadas, y que está perfectamente clasificado dentro de las categorías señaladas en el artículo 20. de la Ley 46 de 1952".

El recurrente conceptúa que los Decretos 354 de 13 de junio de 1953 y 252 de 31 de diciembre de 1955 violan los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 46 de 1952 porque en el lo. se nombra a Gastón Garrido como ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS y en el segundo se le asciende, sin que en la ley mencionada figure cargo con esa denominación y existiendo allí la prohibición de que "no habrá empleos o funcionarios públicos que no estén contenidos en el artículo No. 2".

Aunque el cargo de Administrador General de Aduanas no figura en la Ley 46 de 10 de diciembre de 1952 con ese nombre, como bien dice el Ministro de Hacienda, en la nomenclatura usada en esa ley, en las letras a) y j) "figuran once Administradores, Jefes de Departamentos y Direcciones de diversas categorías", entre las cuales está la correspondiente al Administrador General de Aduanas.

Tanto en la Ley 84 de 21 de diciembre de 1955, sobre Presupuesto de Rentas y Gastos para el año comprendido entre el lo, al 31 de diciembre de 1952, como en la

Ley No. 37 de 9 de noviembre de 1954 "por la cual se dictó el Presupuesto de Rentas y Gastos para el año fiscal de lo. de enero al 31 de diciembre de 1955", se señalan sumas para pagar "gastos de representación del Administrador General de Aduanas," reafirmado la existencia del cargo con esa denominación. Por tratarse de leyes posteriores a la 46 de 1952 que se dice infringida, deben prevalecer sobre ésta.

Como una confirmación de que sí existe el cargo de Administrador General de Aduanas, la Ley No. 13 de 1954, también posterior a la 16 de 1952, en su artículo 18, dispone:

"Las sanciones contempladas en esta Ley o en cualquiera otra por defraudaciones fiscales serán impuestas en las Provincias de Panamá y Colón, en primera instancia, por el Administrador General de Rentas Internas o el Administrador General de Aduanas según el caso; y en segunda instancia, en la misma vía gubernativa, por el Organismo Ejecutivo.

"En las demás Provincias dichas defraudaciones fiscales serán decididas, en primera instancia, por los Administradores Provinciales respectivos y en segunda instancia, por el Administrador General de Rentas Internas.

Si la misma Ley 46 de 1952 crea cargos entre las cuales está comprendido el Administrador General de Aduanas, y leyes posteriores mencionan reiteradamente ese cargo como existente, hay que concluir que los Decretos Nos. 354 de 13 de junio de 1953 y 252 de 31 de diciembre de 1955 no violan los artículos 10., 20., y 30. de la Ley No. 46 de 1952 y que,

por lo tanto, no son ilegales.

En relación con las Resoluciones del Administrador General de Aduanas de 28 de diciembre de 1955, de 17 de enero de 1956 y "del mes de enero de 1956, el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso, sustenta así su petición de revocatoria.

"Una situación completamente distinta a la anterior sucede con los tres últimos de los actos acusados, que como se explica en el libelo de demanda se trata de resoluciones dictadas por el Administrador General de Aduanas. En el primero de ellos se rechaza una solicitud de revocatoria de resolución anterior y se impone una sanción al recurrente; en la segunda no se accede a una solicitud de revocatoria; y en la tercera se niega un recurso de apelación interpuesto por el recurrente.

"Para atacar estas resoluciones si tiene personalidad el recurrente, porque como se vé, lo afectan a él, más las tres se refieren a resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que ha de conocer en la primera instancia del procedimiento; y por tal motivo, son resoluciones no recurribles aún, porque no agotan la vía gubernativa.

"En efecto, de conformidad con el artículo 18 de la ley No. 13 de 8 de febrero de 1954, las sanciones contempladas en esta ley o en cualquier otra por defraudaciones fiscales, serán impuestas en las Provincias, de Panamá y Colón, en primera instancia, por el Administrador General de Rentas Internas o el Administrador General de Aduanas según los casos; y en segunda instancia, en la misma vía gubernativa por el Organó Ejecutivo.....(El subrayado es mío).

"Como se vé ahora claramente por esta regla atributiva de competencia, el Administrador General de Aduanas de la Provincia de Panamá conoce, sólo en primera instancia, ya que la segunda incumbe es al Organó Ejecutivo, que en la autoridad administrativa donde se agota la vía gubernativa. Esta regla de competencia pone en evidencia que el recurrente, en lo que se refiere a éstos tres últimos actos acusados, no ha agotado aún la vía gubernativa y el recurso es prematuro".

Como bien se expone en la transcripción anterior, el Administrador General de Aduanas de la Provincia de Panamá "conoce solo en primera instancia" los casos de su com-

petencia ya que la segunda corresponde al Organó Ejecutivo. Siendo así que el recurrente no interpuso recurso contra esos tres proveídos del funcionario mencionado ante el Organó Ejecutivo para agotar la vía administrativa, no procede acoger la solicitud de nulidad en lo que a esas resoluciones se refiere por no cumplirse con el requisito que para ocurrir en demanda ante lo Contencioso-Administrativo exige el artículo 42 de la Ley 135 de 1943.

Por las consideraciones anteriores, la Corte, en Sala de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOCA la providencia del veintiuno de mayo de mil novecientos cincuenta y seis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que acoge la demanda interpuesta por el Lcdo. Nelson Barragán González en este negocio en lo que se refiere a la declaratoria de nulidad de las Resoluciones del Administrador General de Aduanas de 28 de diciembre de 1955 y de 17 de enero de 1956, y NIEGA el recurso de ilegalidad promovido contra los Decretos del Organó Ejecutivo Nos. 354 de 13 de junio de 1953 y 252 de 31 de diciembre de 1955.

Cópiese y Notifíquese,

(fdo.) Luis Morales Herrera.- (fdo.) Germán López.-
 (fdo.) Ricardo A. Morales.- (fdo.) Angel L. Casís.- (fdo.)
 Víctor A. de León S.- (fdo.) Carlos V. Chang, Secretario.