

- Copia de la petición al Comité del Patrimonio Mundial, de que se incluya como patrimonio mundial en peligro a las Reservas de la Cordillera de Talamanca – La Amistad / Parque nacional La Amistad. (fojas 2-52)
- Copia del Acta del Pronunciamiento del Pueblo Ngöbe Bugle en contra de las reubicaciones inconsultas. (fojas 59-66);

Y CONFIRMAN la Resolución de 4 de mayo de 2010, en todo lo demás.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
EFRÉN C. TELLO C.  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO VICTOR MARTINEZ, EN REPRESENTACIÓN DE ESPERANZA MENA, ANA FLORES, HERMEL MARTINEZ, RAQUEL DE MARIN E ISIDRO TUNAY, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL CONTRATO N 2 DE 3 DE MAYO DE 2012, SUSCRITO ENTRE LA SOCIEDAD CANTERA DEL ISTMO, S. A. Y EL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIA . PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. PANAMÁ, TREINTA (30) DE ABRIL DE DOS MIL CATORCE (2014).

|             |  |
|-------------|--|
| Tribunal:   | Corte Suprema de Justicia, Panamá            |
| Sala:       | Tercera de lo Contencioso Administrativo     |
| Ponente:    | Abel Augusto Zamorano                        |
| Fecha:      | Miércoles, 30 de Abril de 2014               |
| Materia:    | Acción contenciosa administrativa<br>Nulidad |
| Expediente: | -386-12                                      |

#### VISTOS:

La Procuraduría de la Administración ha interpuesto Recurso de Apelación contra el auto de 18 de julio de 2012, visible a foja 42 del expediente, que admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Víctor Manuel Martínez, actuando en representación de Esperanza Mena y otros, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato N° 2 de 3 de mayo de 2012, celebrado entre la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias y Cantera del Istmo, S.A.

#### I. DISCONFORMIDAD DEL APELANTE

El Procurador de la Administración manifiesta su disconformidad con el auto expedido por el Sustanciador, en los siguientes términos: a- No cumple con lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 135 de 1943,

modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, que establece, entre otras cosas, que la demanda que se interponga ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo debe estar dirigida en contra de actos administrativos, ya que así esta previsto en: 1. La Constitución Política de la República de Panamá en el numeral 2 del artículo 206; 2. Artículo 42 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la ley 33 de 1946 ; 3. artículo 97 del Código Judicial que establece la competencia de la Sala Tercera.

Estima el Señor Procurador que el Contrato N° 02 de 3 de mayo de 2012, celebrado entre el Estado , por conducto de la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, y la empresa Cantera del Istmo, S.A., para la extracción, por parte de esta última, de minerales no metálicos (piedra de cantera), en tres zonas que hacen un total de 501.92.00 hectáreas, ubicadas en el corregimiento de Ancón, provincia de Panamá, y en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, no reúne los requisitos correspondientes para ser un acto administrativo, toda vez que el fundamento de la pretensión de la parte actora no se sustenta en un acto administrativo, sino en un contrato y, como tal, se adecua al texto del artículo 1105 del Código Civil, que expresamente dispone que el "Contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa".

## II. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN

El licenciado Víctor Manuel Martínez Cedeño, apoderado especial de Esperanza Mena y Otros, presentó oposición al recurso de apelación promovido y sustentado por la Procuraduría de la Administración contra la Resolución de 18 de julio de 2012, en los siguientes términos:

" El Procurador de la Administración yerra en sus apreciaciones, toda vez que el Contrato No.02 de 3 de mayo de 2012, es de orden administrativo suscrito por el Estado y una empresa privada, por lo que NO estamos en presencia de un contrato que se adecua al contexto civil, situación que debe ser de conocimiento especial de la Procuraduría de la Administración, porque Elizabeth Iñiguez de Salinas en su obra "Contratos Administrativos" define los mismos como "el acuerdo de voluntades generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen con otro órgano administrativo o con un particular o administrado para satisfacer finalidades públicas."

Se dice que para que un contrato administrativo se configure como un negocio contractual, es necesario que cumpla con ciertos rasgos distintos esenciales; entre ellos, podemos destacar los relativos a su juridicidad, su bilateralidad y contractualidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico exorbitante del derecho privado, y sobre todo, su finalidad."

## III. EXAMEN DEL TRIBUNAL AD-QUEM

Una vez examinados los argumentos del apelante, esta Superioridad procede a resolver la alzada de la siguiente manera:

Se observa del escrito contentivo del recurso de apelación presentado por la Procuraduría de la Administración , que su disconformidad con la resolución apelada consiste en que estima que el Contrato No 2 de 3 de mayo de 2012, suscrito entre la Sociedad Cantera del Istmo S.A. y el Ministerio de Comercio e Industrias no es un acto administrativo, por lo que esta Sala no puede conocer del mismo.

Por su parte, la actora, al oponerse al recurso de apelación, es del criterio que el Contrato No. 2 de 3 de mayo de 2012, es de naturaleza administrativa, y como tal, la Sala Tercera de la Corte es competente para conocer de la controversia planteada a través de la presente acción contencioso administrativa de nulidad, por tratarse de un Contrato celebrado entre el Estado, a través del Ministerio de Comercio e Industrias, y la empresa Cantera del Istmo, S.A.

Ahora bien, el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo:

Acto Administrativo: Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. (lo subrayado es de la sala)

A su vez la ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratación Pública en su artículo 2, dispone:

Artículo 2 Glosario. Para los fines de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

.....

17. Contrato Público. Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a Derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público. ”

Ahora bien, en relación a la naturaleza jurídica del acto demandado ante esta Sala, podemos inferir que los contratos públicos que suscribe la Administración, constituyen una verdadera declaración de voluntad de índole bilateral generadora de derechos y obligaciones para las partes contratantes, siendo acordada por el Estado en ejercicio de funciones administrativas.

De conformidad con lo expuesto , se establece que uno de los elementos esenciales del contrato administrativo es el acuerdo de voluntad celebrado, por una autoridad en ejercicio de una función administrativa del Estado. Y en esa medida, puede interpretarse que cuando su finalidad es cumplir con una función pública, entonces el contrato se considera público o administrativo.

El connotado tratadista argentino Roberto Dromi al referirse a este tema señala que “la función administrativa objetivamente, es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo estaremos en presencia de Administración Pública”. Añade igualmente que “toda vez que lo gestado y gestionado es el bien común – en tanto se trata de actividad concreta dirigida, mediante una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la comunidad, a la integración de la actividad individual en vista al interés general- se verifica función administrativa en los tres órganos fundamentales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y también

en los órganos públicos no estatales (por autorización o delegación estatal), cumpliendo así los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico asignan al Estado". (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, páginas 138-139)

En síntesis, es preciso señalar que la competencia de la Sala para conocer las materias que el Constituyente claramente instituyó, no puede verse mediatizado o disminuido por la apariencia que reviste el acto sino que lo relevante es su naturaleza administrativa, que en este caso es incuestionable, pues estamos frente a un contrato celebrado por el Estado con un particular, y que tal como lo define el artículo 201 de la ley 38 del 2000, constituye evidentemente un acto administrativo, que puede ser de conocimiento de la Sala Tercera.

En virtud de lo anterior, el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte arriban a la conclusión que el Contrato celebrado entre el señor Ricardo Quijano, Ministro de Comercio e Industrias en nombre y representación de EL ESTADO, por una parte y por la otra, TRIFINA ESPINOSA, en calidad de Representante Legal de la sociedad anónima denominada CANTERA DEL ISTMO, S.A., debidamente constituida y existente de acuerdo a las leyes de la República de Panamá para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) en tres (3) zonas de 501.92.00 hectáreas, ubicada en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá<sup>22</sup> y en el Corregimiento de Veracruz, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá es un acto administrativo, y como tal le compete a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo conocer de los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas (art 206 de la Constitución y 97 del Código Judicial) También es competente esta Sala para conocer de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración , cumplimiento o extinción de los contratos administrativos (numeral 5 del art. 97 del Código Judicial)

Por consiguiente el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo CONFIRMAN el Auto de 18 de julio de 2012, mediante el cual se admite la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado Víctor Martínez, en representación de Esperanza Mena y Otros.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
VICTOR L. BENAVIDES P.  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

### Plena Jurisdicción

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA PAOLO & ASOCIADOS EN REPRESENTACIÓN DE FORESTROPYC S. A. PARA QUE SE