SALA 3a.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA.

Demanda interpuesta por el Lcdo. José Antonio Molino, en representación de la Sociedad "MERIMAX S.A.", para que se declare la ilegalidad de la Resolución No. 12 de 9 de abril de 1957, dictada por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias.

--Para que sean válidas en contratos de concesiones minares las causales de caducidad deben estar determinadas primero, en la ley y luego en el contrato. En el caso de surgir discrepancia entre esas dos normas, es obvio que debe privar la legal que es de donde deriva el Organo Ejecutivo su facultad de contratación en dichas concesiones.

-Arts. 90. y 19 de la Ley No. 100 de 1941; 112 del Código de Minas y 1043 del Código Civil.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINIS-TRATIVO. - Panamá, veintiocho de julio de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

El Licenciado José Antonio Molino, en nombre y representación de la Sociedad MERIMAX, S.A., ha propuesto recurso contencioso de plena jurisdicción, para que la Sala, "por sentencia firme, haga las siguientes declaraciones":

"Primero: Que la Resolución No. 12 de 9 de Abril de 1957, dictada por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrais, viola el derecho de la Compañía Merimax, S.A., como concesionaria en el contrato número 47, de fecha 5 de marzo de 1956, celebrado entre la Nación, representada por el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y el Representante Legal de la Sociedad Merimax, S.A., aprobado por el Organo Ejecutivo el 3 de mayo de 1956;

"Segundo: Que en consecuencia, es ilegal dicha Resolución y la Número 24, de 23 de julio de 1957, que la confirma, dictada por el Organo Ejecutivo por conducto del
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias; que
se anulen; y que en su lugar se restablezcan los derechos
violados de la compañía que represento, concedidos
por dicho contrato "para, con exclusividad, explorar, extraer, transportar y disponer del manganeso que se encuentra en los depósitos y yacimientos dentro de las
pertenencias mineras denominadas "Psilomelane" Número
Uno, Número Dos y Número Tres; "Hausmanita" Número Uno,

Número Dos y Número tres; "Pirolusita" Numéro Uno y Número Dos, a que se refieren las Resoluciones Ejecutivas Número 7 y Número 8 de 17 de 19 de octubre de 1955, ubicadas todas en el Corregimiento de Garrote, Distrito de Portobelo, Provincia de Colón, República de Panamá".

El recurso se fundamenta en los siguientes hechos:

"Primero: Mediante memorial de 19 de Marzo de 1957, inició una gestión la firma de abogados Arosemena y Benedetti pidiendo que se cancelara administrativamente el Contrato No. 47 aprobado el 3 de Mayo de 1956, celebrado entre la Nación y la sociedad Merimax, S.A., porque, dicen ellos, Merimax, S.A., debía el impuesto correspondiente a dos años sobre diez pertenencias mineras a razón de 100.00 cada una; o sea, la cantidad de 12.000.00; manifestando que siendo ya su pago extemporáneo procedía de oficio la cancelación del contrato.

"Segundo: Por memorial de 22 de marzo de 1957, es decir, tres dias después, la misma firma Arosemena y Benedetti, pidió que se declarara la caducidad del contrato número 47 aprobado el 3 de mayo de 1956, y de las concesiones mineras a que él se refiere en vista, dicen ellos, de que dicha entidad no había cumplido con la cláusula 5a. del Contrato. En dicho memorial agregan también, q que la cláusula 10a. establece que la falta de pago del impuesto de minas en la forma estipulada en la cláusula 5a. dará lugar a la declaración de caducidad de la concesión. A este escrito acompañaron, sin ser parte en dicha relación contractual, una prueba, que consistió en un certificado del Sub-Director del Departamento de Contabilidad de la Administración General de Rentas Internas que dice textualmente así: "El suscrito, Sub-Director del Departamento de Contabilidad de la Administración General de Rentas Internas, a solicitud de parte interesada, Certifica: Que en nuestros Archivos no hay constancta de que la sociedad "MERIMAX", S.A." haya pagado el impuesto sobre minas al Tesoro Nacional hasta el 28 de febrero de 1957. Dado en la ciudad de Panamá a los 22 días del mes de Marzo de 1957 (fdo.) Tomás D. de León".

"Tercero: Es una tercera gestión hecha por la firma Arosemena y Benedetti, esta vez, en nombre de Exploraciones Rosario, S.A., sin comprobar la existencia de la compañía que dicen representar, sin presentar el poder que podía acreditar su personería, y con fecha lo. de abril de 1957, solicita la cancelación del contrato número 47 aprobado, el 3 de mayo de 1956, por supuesta falta de cumplimiento de la cláusula 5a., del contrato. En este escrito expresan los peticionarios los siguientes conceptos: "Vengo ahora respetuosamente a manifestarle que algo extraño ha ocurrido en cuanto a dicha solicitud, y es que la Sección de Minas del Ministerio a su digno cargo envió una nota al Ministro de Hacienda y Tesoro tendiente a que la empresa Merimax, S.A. pagara el impuesto de minas. Aparentemente se trataba de brindarle oportu-

nidad a ésta para subsanar el incumplimiento en que había incurrido, aún después de estar tramitándose el denuncio a que se refiere este memorial. Se trata de un truco de simple viveza; pero a estas alturas el truco resulta estéril. Como dejo dicho, el impuesto en cuestión debió haber sido pagado "por anticipado" (así dice textualmente la cláusula 5a.) de manera que el pago efectuado ahora no puede bajo ningún concepto subsanar el incumplimiento. En consecuencia, la causal de cancelación del contrato subsiste plenamente todavía". Más adelante, entre otros conceptos expresa lo siguiente: "En su actitud la empresa Merimax, S.A. primero, olvida pagar los impuestos, conforme el contrato, luego, cuando lo denuncian el olvido, se apresura a pagarles sin percatarse de que ya es tarde para evitar las consecuencias legales de su morosidad".

"Cuarto: No obstante que la sociedad Merimax, S.A. es una de las partes legítimas del contrato número 47, aprobado el 3 de mayo de 1956 la otra le es la Nación nunca se le puso en conocimiento de las gestiones que hacía la firma Arosemena y Benedetti; y por esa razón, a pesar de que el 27 de marzo de 1957 Merimax, S.A., había pagado mediante liquidación número 3670 el impuesto de minas a que se refiere su concesión hasta el 31 de Diciembre de 1957; y de que tal pago aceptado por la Nación extinguió la obligación, muchos días después, con fecha 9 de abril de 1957 se dictó por el Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias la Resolución Número 12 (el acto acusado) cuya parte resolutiva dice textualmente así:

- "1.- Declarar caducados los derechos concedidos por la Nación a la compañía de comercio denominada "Merimax" por medio del contrato número 47 de 3 de mayo de 1956, para explorar, extraer, transportar y disponer del manganeso que se encuentra en los depósitos o yacimientos y dentro de las pertenencias mineras denominadas "Psilomane" Número Uno, Número Dos y Número Tres; Pirolusita Número Uno y Número Dos y Braunita Número Uno y Número Dos", ubicados en el Distrito de Portobelo, Provincia de Colón, República de Panamá;"
- "2.- Comunicar esta decisión a la Oficina Central del Registro de la Propiedad, para los efectos consiguientes, y
- "3.- Publicarla en la Gaceta Oficial, en la misma forma en que se publicó la concesión".
- "Quinto: Con fecha 25 de Abril de 1957, la firma de abogados Arias, Fábrega y Fábrega, actuando como apoderada de la sociedad Merimax, S.A., (no aparece en el expediente el poder que lo acredita), se dió por notificada de la Resolución No. 12, de 9 de abril de 1957, a que se refiere el hecho anterior y solicitaron su reconsideración por estimar que dicha Resolución es manifiestamente ilegal por no existir causa alguna para declarar

la caducidad del contrato a que se refiere. Se acompala caducidad del contrato a que se refiere. Se acompañó con este escrito la prueba idónea del pago del impuesto: Liquidación número 25.795, de 28 de septiembre de
1955; Liquidación número 25796, de 28 de septiembre de
1955 y Liquidación 3670 de 27 de marzo de 1957, que evidencian que la Compañía Merimax, S.A., había pagado el
impuesto de sus minas correspondientes a los años 19561957. Obsérvese que de acuerdo con estas liquidaciones
los impuestos quedaron pagados hasta el 31 de Diciembre
de este año de 1957; y que tal pago se hizo el día 27 de
marzo de 1957, fecha en que se aceptó por la Nación, y
con anterioridad a la fecha de la Resolución No. 12 de 9 con anterioridad a la fecha de la Resolución No. 12 de 9 de abril de este año, que es la que impugnó, lo que sig-nifica que en esa fecha la compañía Merimax, S.A., no de-bía nada al Fisco en concepto de impuestos de minas, Sostuvieron los apoderados de Merimax, S.A., que aún en el caso hipotético de que Merimax, S.A., no hubiera pagado, el Organo Ejecutivo no tiene mas que una facultad dis-crecional para declarar la caducidad si llegara a consi-derar que es procedente, ya que los términos en que está concebida la parte b) del artículo 10 del contrato número 47, estipula que el Organo Ejecutivo podrá resolver la caducidad de las concesiones si treinta (30) días después de notificada la compañía por medio de oficio de autoridad competente que debe pagar algún impuesto, tal pago no hubiera sido efectuado y habida cuenta de que la medida de cancelarlo a una empresa todos sus derechos de explotación, los estudios hechos, el tiempo y trabajo de-dicado y una apreciable cantidad de dinero ya invertido, aún para el caso de que fuera procedente, resultaba demasiado drástica y afectaba las perspectivas de desarrollo de la industria minera en Panamá, que se mermaría apreciablemente por tales actitudes. Sostuvieron también que a la Merimax, S.A., no se le requirió por autoridad compe-tente alguna para ser oída en la gestión adelantada contra ella por personas distintas a la propia Administración. Agregaron después, con fundamento en el Artículo 583 del Código Fiscal (se citó erradamente el de Minas correspondiente al artículo 19 de la Ley 100 de 1941 que reforma el Artículo 120 del Código de Minas) que desarrolla los trámites que podía seguir la Administración aún después de declarada la caducidad, en defensa del derecho y garantía del concesionario que gún en la etara cho y garantía del concesionario, que aún en la etapa posterior la Ley protege todavía al concesionario dándole la oportunidad de suspender el remate pagando los gastos hechos y un recargo por el impuesto adeudado, en cuyo caso también daría por extinguida la obligación aún después de que se declara la caducidad cuando ésta procede.

"Sexto: Como en los considerandos de la Resolución impugnada la Administración consideró que la posible violación del artículo 7 podía dar también base a declarar la caducidad, los apoderados de la Merimax, S.A., demostraron relacionando el artículo 7 con el artículo 14 del contrato número 47, que Merimax, S.A., no había violado disposición alguna relativa a la explotación ni a la información que debe suministrar al Gobierno. En efecto, la aprobación requerida del contrato número 47 por el Or-

gano Ejecutivo, se efectuá el 3 de mayo de 1956, y de conformidad con esta fecha inicial al concesionario tiene un plazo de dieciocho (18) meses, a partir de dicha fecha, para dar comienzo a los trabajos de explotación, es decir, hasta el 3 de Noviembre de 1957., A este respecto agregan, también, que en cierta forma esta información debe ser requerida a la concesionaria cada y exque lo solicite el Organo Ejecutivo sobre datos téonicos y económicos en relación con la empresa.

rséptimo: A pesar de que a la fecha de la Resolución acusada, que declara la caducidad del contrato número 47, tantas veces citado, tipicamente administrativo
de concesión, ya la compañía concesionaria había pagado
los impuestos correspondientes a las minas descritas; y
por consiguiente, ya había extinguido la obligación de pagarlos. A pesar de que oportunamente se alegó y probó la
excepción de pago de los impuestos sobre minas. A pesar
de que la posible violación del artículo 7 del contrato,
de haberse producido, no es una de las causales condicionales a que se refiere el artículo 10 del convenio; y a
pesar de que en el caso hipotético de que la concesionaria hubiera llegado a estar en mora antes de que se dictara el acto recurrido, nunca se llegó al requerimiento
de pago por parte de la Administración al concesionario,
con el plazo que exige el contrato, ni se puso en evidencia la incapacidad económica permanente por parte de la
compañía dueña de la concesión de efectuar tales pagos,
que sería el trámite previo que señala el contrato y la
Ley, para que puedan realizarse los supuestos que constituyen la causal de caducidad, se confirmó la Resolución
recurrida, por medio de la Resolución número 24 de 23 de
Julio de 1957, dictada por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias,
que como el acto acusado, viola flagrantemente los derechos de la compañía concesionaria con todas las consecuencias de que ellos se derivan a su favor y que por medio
de este recurso deben restablecerse plenamente por el Organo Jurisdiccional como viene pedido.

"Octavo: En la parte expositiva del acto por medio del cual se confirma el acto acusado, aplicando una técnica ajena al Derecho Administrativo y al régimen juridico de la caducidad, que es esencial en la naturaleza de estos contratos típicamente administrativos de concesión, se hizo una interpretación totalmente errada del artículo 10 de dicho contrato y de la Ley de Mina, (artículo 90. Ley 100 de 1941) y de las normas que en dicha disposición contractual se contienen y que amparan plenamente los derechos de la compañía concesionaria".

Como disposiciones legales infringidas se señalan los artículos lo. y 70: y 10 del contrato No. 47 de 5 de marzo de 1956, artículo 9 y 19 de la Ley 100 de 1941; artículo 112 del Código de Minas y artículo 1043 del Código Civil.

El Ministro de Agricu, tura, Comercio e Industrias, al explicar la conducta de la Administración se expres así:

"Para demostrar que las resoluciones acusadas violentaron las cláusulas la., 7a. y 10a. del contrato número 47 de 5 de marzo de 1956, firmado entre la empresa concesionaria y la Nación, se cita al jurisconsulto Francés Gastón Jezo, en lo tocante a la caducidad. A esa cita se le atribuye considerable importancia, mas al suscrito no llega a causarle mucha impresión. El mismo hecho de que se le pretenda aplicar a las estipulaciones específicas del mencionado contrato, ya le resta fuerza puesto que los conceptos teóricos o de doctrina avanzados por un tratadista extranjero no han de afectar esas estipulaciones, que constituyen la base real sobre las cuales se ha pactado. Respecto a dichas estipulaciones se expuso en la resolución número 24 de 23 de julio de 1957 (véase último párrafo a pág 2), que cuando la cláusula 10a. del contrato establece que el Organo Ejecutivo "podrá" declarar la caducidad en los casos allí señalados taxativamente. Sobre el particular tendrá algo más que decir luego el suscrito.

"La cita de Jezo revela la tendencia poco estimulable de someter nuestras cuestiones jurídicas al pensamiento y filosofía de autorizados juristas extranjeros
olvidándose de nuestras realidades. Se hace tal observación en vista de que en Panamá no existe un verdadero régimen de derecho administrativo, como bien se recalca en
la propia demanda. Por tanto, las disquisiciones de los
teóricos sobre esta materia no pueden tomarse demasiado
literalmente. Aparte de ello, y para no extenderse excesivamente en torno a este extremo, bastaría al suscrito contrastar esa opinión con la de un tratadista americano y por ende un tanto más cerca de lo nuestro, no sólo
muy eminente sino que el inspirador de las disposiciones
de nuestra ley contenciosa, así como de gran parte de
nuestros conceptos en este campo del derecho. Aludo al
argentino Rafael Bielsa en cuya obra "Derecho Administrativo" Tomo I, pág. 492, se expresa: "la concesión de minas y el dominio de ellas están sujetos a una verdadera
condición resolutiva que consite en el cumplimiento de
las obligaciones legales impuestas al concesionario (la
labor legal y el pago del canon). La condición se cumple
ipso-facto, o por la inejecución de la labor legal en los
plazos señalados por la Ley o por la falta de pago de una
anualidad después de transcurridos dos meses desde el vencimiento de la fecha en que debe ser pagada aquella" (como se ve, "la condición se cumple ipso-facto.. por la falta de pago de una anualidad").

"Volviendo a la expresión "podrá", contenida en la cláusula loa. del contrato, aún en el caso de que ésta no fuera interpretada en el sentido anteriormente expuesto, como en realidad debe serlo, sino en el de que confiere una facultad discrecional al Ejecutivo, la facultad habría estado bien empleada al declararse en este caso la caducidad en atención a que la empresa a todas luces desconoce sus obligaciones dentro del contrato, según se ve

del hecho subrayado arriba de que pagó 8 210.00 en tanto que sostiene en parte que debió pagar a lo sumo 8 200.00 y en parte que debió pagar menos de 8 200.00. I en atención también al hecho contundente de que lo que dispone la referida cláusula es que se podrá declarar la caducidad si en las fechas fijadas en el contrato no se llegare a pagar el impuesto establecido y la cláusula 5a. fija esas fechas, diciendo que debe ser pagado anticipadamente, razón por la cual la mora de la el impuesto que debió pagar antes de 1956, no lo cubrió de las resoluciones acusadas, como argumento adicional para justificar la actuación del Ejecutivo en el orden mode hacer el pago no se puso al día sino que dejó pendiente el recargo de 8 10.00 causado por la mora en el pago adelantado del Impuesto correspondiente al año de 1956".

"Parece ocioso quizás extenderse alrededor de estos aspectos. Sin embargo, no está de más agregar que en esa la última de las resoluciones a que tantas alusiones se ha hecho en este informe, se declara la caducidad no sólo con base en lo relacionado al impuesto sino en lo concerniente al informe de sus trabajos que la empresa decesionario la obligación de informar en el mes de marzo de cada año al Ministerio ahora a cargo del suscrito, el estado de los trabajos que se hubieran ejecutado, hasta no cumplió con esa obligación. I si bien ese incumplican en la cláusula loa., por lo menos es de tomar en cuenta para el supuesto de que la facultad otorgada, en ella al conforme se sostiene en la demanda.

"Todo lo anterior lleva a concluír sin lugar a dudas, pues, que aún en el supuesto de que se tratara de un acto dejado a la discreción del Ejecutivo, éste ejerció esa discreción con sobra de fundamento.

"La cláusula 10a., agrega, como causal adicional de caducidad, aquello de que "si 30 días después de notificada la compañía por medio de oficio suscrito por el Ministerio de Hacienda y Tesoro o por quien esté encargado cional de conformidad con este contrato, tal pago no ha sido efectuado". Esta causal dá pie a la demanda para reforzar el criterio del tratadista Jezo, en el sentido eque es "una advertencia solemne que precede a la aplicación de la sanción suprema de la caducidad", pero en ello se observa a mi juicio una vez más una cierta confusión que no tiene otro resultado que el entrabar la dilucidación del negocio present. En efecto, esa tesis de riormente aludida, causada por la mora en el impuesto, y esta otra cuyo texto se acaba de reproducir, siendo

que, antes por el contrario, la existencia o inclusión en la cláusula de esta otra causal viene a demostrar prectsamente que con ella se contempla una situación enteramente distinta, puès de otro modo se incurriría en una redundancia. En otras palabras, con esta segunda causal no se ha buscado más que hace posible la declaratoria de caducidad cuando la empresa haya fallado en el pago de cualquier suma que no sea desde luego la correspon-diente al impuesto contemplado en la primera causal, siempre que esa suma le haya sido exigida con anteriori-dad de 30 días. Así se armonizan en la forma más natu-ral y lógica las dos causales; y esta última se referirá por ejemplo al canon de 3% fijado en concepto de regalía en la cláusula 6a.

"Y no se piense a propósito que es ahora cuando el suscrito, el Ejecutivo, rehusa ceñirse al criterio de Jezo, pues en informe rendido recientemente en demanda propuesta por Alcoa Minerals Inc. también se mencionó que según dicho autor el Estado tiene facultad para reforsegun alcho autor el Estado tiene facultad para reformar los contratos celebrados con empresas particulares, con el consentimiento de éstas, y que sin embargo el Ejecutivo no tomaba asidero en esa facultad para proceder como lo había hecho, lo que constituye una forma de decir que no acogía ese principio propugnado por dicho tratadista. Es de observar asimismo que en la demanda, al igual que en el escrito de reconsideración, la empresa tiende a referirse a lo dispuesto en la Ley respecto a esta cuestión de la mora y de la caducidad, sosteniendo que el concesionario puede incluso suspender el remate mediante el pago de lo adeudado, pero olvida que la te mediante el pago de lo adeudado, pero olvida que la situación no se rige por lo previsto en las disposiciones legales sino por lo estipulado en el contrato. El suscrito estima de capital importancia tener esto presente y a la vez desea destacar que la empresa no ha impugnado, hasta donde se alcanza a ver, la diferencia o posible discrepancia existente entre la estipulación contractual y el texto legal, de suerte que ello no es materia sujeta a consideración".

Al evacuar su traslado, el Procurador Auxiliar se opone a que se hagan las declaraciones pedidas, arguyendo que "la empresa pagó el 27 de marzo de 1957 las anualidades correspon-dientes a los años 1956 - 1957, pero el pago no lo hizo adelan-tado, como se estipula en el Contrato No. 47 declarado caducado, y por ello, el Organo Ejecutivo, ciñéndose a lo dispuesto en ese Contrato, declaró caducados los derechos concedidos por la Nación a la MERIMAX, S.A., en el artículo lo. y con base en la Nacion à la MERIMAX, S.A., en el articulo 10. y con base en el 50:, 70, y 10. de ese documento, conforme puede verse en la resolución impugnada y en la que la confirma"; que "ni la Resolución No. 12 de 9 de abril de 1957, ni la No. 24 de 23 de julio del mismo año violan en ninguna forma los derechos de la Compañía concesionaria, porque el Organo Ejecutivo procedió dentro de las estipulaciones del citado Contrato que nos ocupa" que "no es posible negar que la Compañía pagé las dos anualidades que debía atrasadas, pero es indispensable aclarar las circunstancias en que se hizo esos pagos; o sea: a) El pago fue hecho el 27 de marzo de 1957, según dice la Resolución No. 24

to an take Wi

化阿拉瓦基 化氯化化物

(Pag 5a.) por la suma de doscientos diez balboas (\$\mathbb{R}\$.210.00), que corresponde a los años 1956 - 1957"; que "esta suma representa un abono a la de doscientos veinte (\$\mathbb{R}\$.220.00) que debía pagar la MERIMAX, \$S.A., incluyendo en esta cantidad los récargos legales por morosidad; que este pago puede decirse que fue hecho por la MERIMAX, \$S.A., en forma forzada, ya que la actitud de dicha empresa fue la reacción resultante de la denuncia que hicieron en el sentido de que ella no había cumplidad la cláusula 5a. del contrato y que procedía por esa razón el pago no se hizo por adelantado, como se estipula en ese documento y habida cuenta de ello la caducidad era evidente y había que declararla como había sido pedida, con base en la causal a) del artículo 10 del tantas veces citado contrato".

Tramitado el recurso en la forma que la Ley determina, se pasa a resolverlo teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

La Resolución No. 12 de 9 de abril dictada por el Organo Ejecutivo que se acusa de ilegal es del siguiente tenor:

"RESOLUCION NUMERO 12 PANAMA 9 DE ABRIL DE 1957.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, en uso de sus facultades legales, C O N S I D E R A N D O:

"Que mediante Memorial de fecha 22 de marzo último, la firma de abogados Arosemena y Benedetti, a nombre de la empresa "Exploraciones Rosario S.A.", solicitó a este Ministerio la cancelación del Contrato No. 47 de 3 de mayo de 1946 celebrado entre la Nación y la Sociedad "MERIMAX, S.A.", la obligación establecida empresa no había cumplido con to, y en que, al tenor de la cláusula 5a. de dicho Contradía, declarar la caducidad de la concesión;

"Que junto con el Memorial a que se hace referencia en el considerando anterior, el peticionario hizo llegar a este despacho un certificado expedido por el Sub-Director del Departamento de Contabilidad de la Administración General de Rentas Internas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que dice:

"El suscrito, Sub-Director del Departamento de Contabilidad de la Administración General de Rentas Internas, a solicitud de parte interesada, Certifica: Que en nuestros Archivos no hay constancia de que la sociedad "MERIMAX, S.A.", haya pagado el impuesto sobre minas al Tesoro Nacional hasta el 28 de febrero de 1957. Dado en la ciudad de Panamá a los 22 días del mes de marzo de 1957 (fdo.) Tomás D. de León";

"Que a solicitud de "Merimax, S.A." el Director del Departamento de Minas del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, por medio del oficio No. 107 de 27 de marzo último, decía al Administrador General de Rentas Internas lo siguiente:

"Señor Administrador: El Ingeniero Emanuel Lyons, Presidente de la Cía. denominada "MERIMAX, S.A." desea pagar los impuestos de cuatro (4) minas de manganeso concedidas para su explotación compuestas de las siguientes pertenencias:

"Ingeniero Jefe del Departamento";

"Que la empresa "MERIMAX, S.A." celebró un contrato para la explotación, por parte de ésta, de unas minas de Manganeso ubicadas en el Corregimiento de Garrote, Distrito de Portobelo, Provincia de Colón, el cual lleva el No. 47 y fué aprobado por el Organo Ejecutivo el 3 de mayo de 1956; "Que el Artículo 50. del Contrato No. 47 antes mencionado establece:

"La compañía, en concepto de impuestos de Minas, pagará al Tesoro Nacional la suma de cien balboas (N. 100.00) anualmente y por adelantado que cubre los gravámenes establecidos en el Artículo 580 del Código Fiscal, por cada una de las Minas, etc...

"Que el Artículo 10. del mismo Contrato establece:

"El Organo Ejecutivo podrá resolver la caducidad de la concesión fundándose en alguna de las causales siguientes o en la que establece el Código de Mina:

"a) Si en las fechas fijadas en este contrato la compañía no ha pagado en Rentas Internas del Ministerio de Hacienda y Tesoro el Impuesto de Minas establecido y expresado en el Artículo 50. de este Contrato.

"Que tanto el certificado del Sub-Director de Rentas como la solicitud del Presidente de "MERIMAX, S.A." hecha al Director del Departamento de Minas, comprueban que, contrario a lo que estipula el Artículo 50. del Contrato No. 47 ya mencionado, el pago del impuesto de Minas no se ha hecho por adelantado;

"Que se ha producido la situación prevista por el acápite a) del Artículo lo. del tantas veces citado contrato No. 47;

"Que en Memorial del lo. del mes corriente, la firma de abogados "Arosemena y Benedetti" reitera la solicitud de que la Nación declare la caducidad del contrato No. 47 de 1956, por incumplimiento de la cláusula 5a por parte de la Cía.;

"Que "MERIMAX, S.A." no ha informado en todo el tiempo que el Contrato tiene de estar en vigencia sobre los trabajos que ha ejecutado al tenor de lo que dispone el Artículo 70. del mismo, información de la que pudiera inferirse su interés en la explotación;

"Que la finalidad que se busca con la celebración de estos convenios de explotación no es otra que la de fomentar la riqueza Nacional por medio del aprovechamiento de los recursos naturales del país cuyo desarrollo se estanca cuando de estos derechos de explotación no se hace el debido uso; y,

"Que, ante los hechos expuestos, el Organo Ejecutivo no puede hacer otra cosa que resolver favorablemente lo solicitado por los señores "Benedetti y Arosemena" en nombre de la empresa "EXPLORACIONES ROSARIOS, S.A.,

RESUELVE:

"lo,- Declarar caducados los derechos concedidos por la Nación a la compañía de comercio denominada "MERIMAX" por medio del contrato número 47 de 3 de mayo de 1956, para explorar, extraer, transportar y disponer del manganeso que se encuentra en los depósitos o yacimiento y dentro de las pertenencias mineras denominadas "Psilom-clane" Número Uno y Número Dos y Número Tres; Pirolusita Número Uno y Número Dos, y Braunita Número Uno y Número Dos", ubicadas en el Distrito de Portobelo, Provincia de Colón, República de Panamá;

"20.- Comunicar esta decisión a la Oficina Central del Registro de la Propiedad, para los efectos consiguientes, y

"30. - Publicarla en la Gaceta Oficial, en la misma forma en que se publicó la concesión".

El recurrente ha venido sosteniendo en el escrito, petitorio como en sus otras alegaciones durante el trámite del recurso, que el Organo Ejecutivo al otorgar a su poderdante mediante el Contrato No. 47 la concesión minera de que se trata, ha debido sujetarse a las normas que sobre esa clase de concesiones están consignadas en el Código de Minas y las leyes que lo reforman; que para proceder a resolver la caducidad de los derechos de la Compañía ha debido atenerse a lo que sobre ello dispone la Ley 100 de 1941 reformatoria del Código mencionado. Por su parte, tanto la Administración como el Procurador Auxiliar, son de opinión que tratándose de un contrato administrativo convenido por ambas partes, el cumplimiento de sus cláusulas tienen para ellas la misma fuerza legal que la que emana de las consignadas en los contratos de naturaleza privada; que si se pactó como causa suficiente para que el Organo Ejecutivo resuelva la caducidad de la concesión, el impuesto de minas establecido y expresado en el artículo 50, esa cláusula debe cumplirse en toda su extensión, prescindiento de lo que sobre caducidad dispongan los Códigos de la materia de donde el Organo Ejecutivo obtuvo la facultad de otorgar esas concesiones,

Al respecto, sostiene el Procurador Auxiliar que "no se

ha violado el Código de Minas ni el Código Civil, ni ninguna ley afín a la materia de que se trata"; que "lo que ha sucedido aqui es que la Administración le aplicó a la Sociedad MERI-MAX, S.A., la sanción consignada en el aparte a) del artículo décimo del aludido contrato, que es una de las causas para decimo del aludido contrato, que es una de las causas para decimo caducado"; que "a falta de disposición expresamente contenida en el contrato, bien podría recurrirse à cualquier ley que regule la materia, como sería la de minas, la de orden fiscal o la civil".

La Sala considera que no debe perderse de vista que la disposición de los bienes del Estado está sujeta a requisitos o reglas que la ley expresamente acuerda y que la Administración, para efectuarla, necesariamente debe cumplir con esas pautas, porque de otra manera no se lograría la protección y cuido de esos bienes que constituyen el patrimonio de todos los panamenos. Si se permitiera a la Autoridad administrativa que a su libre arbitrio celebre contratos en virtud de los cualos se enajenen los bienes patrimoniales sin el cartabón legal que delimite su actuación, esos bienes quedarían a merced de las exigencias o ambiciones políticas o de intereses partidistas capaces de enervar los más patrióticos propósitos de los gobernantes, ocasionándose así grave malversación de los haberes comunales que deben preservarse para la posteridad.

Abundando en los mismos conceptos, la Corte Suprema de Colombia, en sentencia citada por el comentarista Eustorgio Sarría, en su obra "Derecho Administrativo"; se expresa así:

"Es claro que la facultad de declarar caducados los contratos - lo que emana siempre de una conveniencia lógica de la supremacia del interés público sobre el particular - está sujeta a normas, porque las causales de caducidad deben ser únicamente las fijadas en el contrato, sin que puedan aplicarse otras por analogía, no siendo atendibles sino las que estén determinadas en la ley y las que se hayan pactado en el contrato, y que por la naturaleza de éste y por la conveniencia de asegurar la correcta prestación del servicio público se consideren como esenciales, porque están vinculadas al interés general, y cuya violación debe ser considerada como un motivo de caducidad, a menos de comprobarse por el contratista fuerza mayor o caso fortuito que hubiera operado como fenómeno inevitable. (Sentencia de 1936)".

Las causales de caducidad, por tanto, para que sean atendibles, deben estar determinadas, primeramente, en la ley y luego en el contrato, y en el caso de surgir discrepancia entre esas dos normas, es (Luia que debe privar la legal que es de donde deriva el Organo Ejecutivo su facultad de contratación de las concesiones mineras.

La potestad para otorgar y reglamentar las concesiones para la explotación de las riquezas del sub-suelo, la otorga la Constitución Nacional a la Ley según lo dispone el ordinal 50. de su artículo 208.

Al Código de Minas correspondió dictar las normas relacionadas con la forma y manera como el Organo Ejecutivo puede otorgar esas concesiones. Posteriormente, la Ley 100 de 8 de

The Johnson Falls

julio de 1941 reformó algunos artículos de dicho Código, y esas nuevas disposiciones estaban vigentes cuando se perfeccionó el Contrato No. 47 cuestionado como lo están hoy.

El artículo 10. de dicha ley, dispone: "Se reforma el Código de Minas aprobado por la Ley 2a. de 1916 de la manera que indican los siguientes artículos: Artículo 20. Los artículos 10. y 20. quedarán refundidos en uno, así:

"Le pertenecen a la República de Panamá, las salinas y las minas de todas clases, las cuales no podrán ser objeto de apropiación privada; pero podrán concederse derechos para su explotación a las personas naturales o jurídicas de acuerdo con esta ley. En idénticas condiciones quedan las guacas indigenas y los yacimientos o depósitos de petróleo, de carbón, de cal común y de carbúros de hidrógeno".

"Las sustancias minerales de cualquiera especie que se encuentren en terrenos baldíos de la Nación, también le pertenecerán a ésta y podrán ser explotadas mediante contrato".

El artículo lo. del Código de Minas que fue subrogado por el transcrito, también disponía que los particulares, podrán obtener concestones mineras, "con los requisitos y bajo las reglas que prescriben el presente Código".

Siendo ello así, es claro que los contratos mediante los cuales el Organo Ejecutivo otorga concesiones mineras, deben cumplir con las exigencias del Código de Minas, reformado por la ley 100 que se está comentando.

En lo que atañe a la caducidad de las concesiones para las explotaciones mineras, el artículo 90. de la Ley 100, que subroga el 17 del Código de Minas, estatuye.

"Las concesiones para las explotaciones mineras caducarán si se dejara de pagar por dos años consecutivos la patente anual a que se refiere el Capítulo IV, Título X del Código Fis-

Las palabras "dos años consecutivos" que emplea allí el Legislador, dan a entender que para que se produzca la caducidad de la concesión, es indispensable que se haya dejado de pagar la patente anual un año calendario entero y el otro año calendario entero que le sigue inmediatamente; en otras palabras, que se deja de cubrir el impuesto durante veinticuatro meses seguidos.

La cláusula décima del contrato No. 47, determina lo si-

"Artículo décimo: El Organo Ejecutivo podrá resolver la caducidad de la concesión fundándose en alguna de las causales siguientes o en las que establece el Código de Minas;

"a) Si en las fechas fijadas en este contrato la Compañía no ha pagado en Rentas Internas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, el impuesto de minas establecido y expresado en el artículo quinto de este contrato.

Compañía por medio de oficio suscrito por el Ministerio de Hacienda y Tesoro o por quien esté encargado del Ministerio, que debe pagar alguna suma al Tesoro Nacional de conformidad con este contrato, tal pago no ha sido efectuado; y

dar comienzo a la explotación de estas minas, tal obligación no ha sido cumplida por la Compañía".

Como el artículo 50. del pacto establece que la Compañía pagará al Tesoro Nacional en concepto de impuestos de minas la suma de El 100.00 anualmente, por adelantado, el Organo Ejecutivo al constatar que la empresa había dejado de cumplir con esa obligación, pues no verificó por adelantado esos pagos, procedió a dictar la resolución recurrida, en la cual, con base en la cláusula 10a. que se deja transcrita, declaró caducados los derechos concedidos en el Contrato No. 47 tantas veces mencionado.

Esa conducta de la Administración no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 90. de la Ley 100 que se deja analizado, pues el contrato en que se otorga la concesión minera a la Compañía "MERIMAX" fue aprobado por el Organo Ejecutivo el 3 de mayo de 1956, fecha desde la cual comenzó a surtir sus efectos, y desde ese día al 27 de marzo de 1957 en que según certificación del Administrador General de Rentas Internas, la Compañía "pagó las anualidades adeudadas"; tan sólo transcurrieron diez meses y veintitres días, lapso muy inferior a los "dos años consecutivos" que para que se produzca la caducidad de una concesión minera exige dicha norma.

De conformidad con ese informe del Administrador General de Rentas Internas y con la copia de la Liquidación No. 659 de 27 de marzo de 1956, se ha acreditado que la MERIMAX, S.A., pagó en esa fecha "las anualidades adeudadas". No fue sino trece días después, el 9 de abril del mismo año, cuando el Organo Ejecutivo dictó la Resolución No. 12, por medio de la cual se declaran caducados los derechos concedidos por la Nación a la citada Compañía, "porque el pago del impuesto de minas no se ha hecho por adelantado".

La razón de no haberse pagado por adelantado el impuesto de minas que es el fundamento de la Resolución acusada para declarar caducada la concesión otorgada a la MERIMAX, S.A., no tiene apoyo en la Ley.

El artículo 19 de la No. 100 que reforma el 120 del Código de minas dispone:

"La concesión minera caducará por falta de pago de la patente en los plazos que fija este Código, caso en el cual la concesión minera se sacará a remate público para el efecto de adjudicarla al mejor postor con la condición de seguir pagando la patente respectiva. Del importe del remate se retendrá para el Estado la cantidad adeudada, que será la menor postura aceptable, y el resto, con deducción de las costas, se entregará al concesionario anterior. Este podrá suspender el remate de sus concesiones pagando los gastos efectuados y una cantidad triple del valor de la patente adeudada".

Si el concesionario moroso, después de dictada la Resolución que declara caducados sus derechos, puede suspender el remate cubriendo los gastos y tres veces el valor de la patente adeudada, es obvio que antes de ese pronunciamiento de la Administración, como ocurrió en el presente caso, se podía pagar los impuestos adeudados sin dar lugar entonces a la declaratoria de caducidad.

Tanto la Administración como el Procurador Auxiliar han hecho mucho hincapié en que la Compañía no pagó el impuesto de minas con el recargo de ley.

El Procurador nos dice sobre el particular:

"El pago fue hecho el 27 de marzo de 1957, según dice la Resolución No. 24, por la suma de descientos diez balboas (B. 210.00), que corresponde a los años 1956-1957. Esta suma representa un abono a la de doscientos veinte balboas (B. 220.00) que debía pagar la MERIMAX, S.A., incluyendo en esta cantidad los recargos legales por morosidad".

Sin embargo, del informe del Administrador General de RenDespacho, se saca en conclusión que el impuesto no lo cobró
esa receptoría de hacienda, obligada como estaba a ello, circunstancia que releva a la compañía de responsabilidad por no
haber cubierto los diez balboas de recargo que faltaban. Dice
mora del año de 1957, a pesar de que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 582 del Código Fiscal, aprobado por la
damente del lo. al 31 de enero, inclusive".

En la liquidación se lee: "Paga el impuesto correspondiente a los años 1956 y 1957 sobre las minas denunciadas...

Estas pertenencias tienen capacidad total de cuarenta y nueve héctareas con seis mil doscientos cuarenta y ocho M2. (49, hts. con 248 M2). Se cobra M 2.00 por cada hectárea o fracción anualmente o sea un total de M 100.00 M 200.00 El año 1956 tiene Recargo M 10.00 Valor neto:

Por otra parte, el pago que la MERIMAX, S.A., hizo en la receptoria de Rentas Internas, no fue hecho de manera subprende del texto de la Resolución recurrida. En esta se dice lo siguiente: "Que a solicitud de MERIMAX, S.A." el Director

· ****

The state of the s

del Departamento de Minas del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, por medio del oficio No. 107 de 27 de marzo último, decía al Administrador de Rentas Internas lo siguiente: "Señor Administrador: El Ingeniero Emanuel Lyons, Presidente de la Cía. denominada "MERIMAX, S.A.," desea pagar los impuestos de cuatro (4) minas de manganeso concedidos para su explotación compuesta de las siguientes pertenencias:

Ingeniero Jefe del Departamento".

Si a lo anterior se agrega que el Administrador General de Rentas Internas certifica que la Liquidación No. 3620 de 27 de marzo de 1957 por medio de la cual la Sociedad MERIMAX, S.A., pagó las anualidades, adeudadas fue expedida "por la Dirección de Receptoría de esta Administración General", resulta evidente que ese pago fue hecho o realizado con conocimiento y consentimiento de la Administración.

Hecho el análisis anterior, la Sala llega a la conclusión de que la Resolución recurrida, que declara caducado los derechos concedidos por la Nación a la Compañía MERI-MAX por medio del Contrato No. 47 de 3 de mayo de 1956, sí viola los artículos 90. y 19 de la Ley 100 de 1941, reformatoria del Código de Minas y que por tanto procede declarar su ilegalidad, lo mismo que la No. 24 de 23 de julio de 1957 que la confirma.

Por las razones dichas, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es ilegal y por tanto nula la Resolución No. 12 de 9 de abril de 1957 proferida por el Organo Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, por medio de la cual se declara caducados los derechos concedidos por la Nación a la Compañía de Comercio "MERIMAX" por medio del Contrato No. 47 de 3 de mayo de 1956, y que, por tanto, es ilegal también la Resolución del Organo Ejecutivo No. 24, de 23 de julio de 1957 que la mantiene.

Cópiese y notifíquese,

(Fdos.) Luis Morales Herrera. - M. A. Díaz E. - Gil Tapia E. - Angel L. Casís. - Manuel Cajar y Cajar. - Carlos V. Chang, Secretario.

oat