



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, once (11) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

**VISTOS:**

El licenciado Ariosto Ramos, quien actúa en nombre y representación de la sociedad CONSTRUCTORA ALFA, S.A., ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, así como los actos confirmatorios.

Mediante el acto administrativo atacado la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias revocó en todas sus partes la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, mediante la cual se admitió la solicitud de prórroga del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, a través del cual se otorgó a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona de 64.68 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, e identificada con el símbolo CDPKSA-EXTR (piedra de cantera) 99-38. Cabe indicar que a través de la referida Resolución

N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 se había otorgado dicha prórroga a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A. por el término de veinte (20) años, contados a partir del 20 de octubre de 2013, y se disponía remitir el expediente administrativo en cuestión a la Ministra de Comercio de Industrias, para la trámite correspondiente a la firma de la Adenda N° 1 al Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003.

Este acto fue confirmado por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Resolución N° 2014-217 de 9 de octubre de 2014, y confirmada por la Resolución N° 29 de 25 de agosto de 2015, emitida por el Ministro de Comercio e Industrias, visible de fojas 908 a 911.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, así como sus actos confirmatorios.

A juicio de la parte actora han sido violados el artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, modificada por la Ley N° 32 de 1996, por la cual se reglamenta la explotación y exploración de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicas, refractarios y metalúrgicos; y, los artículos 36 y 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la parte actora considera que la Autoridad infringió el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que se refiere a la figura de revocatoria de oficio de los actos administrativos, por considerar que la Dirección Nacional de Recursos Minerales procedió a revocar de oficio la

prórroga que había sido otorgada a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., a pesar que tenía competencia para otorgar dichos derechos a la concesionaria.

En segundo lugar, el apoderado judicial de la sociedad CONSTRUCTORA ALFA, S.A. indica que el acto administrativo impugnado viola el artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, modificada por la Ley N° 32 de 1996, que se refiere a las solicitudes de prórroga de contratos de concesión otorgados para la explotación y exploración de minerales no metálicos, por considerar que esta disposición permite que los contratos de concesión puedan ser prorrogados de forma automática, siempre que el contratista cumpla con sus obligaciones contractuales y legales, lo cual a su criterio fue desconocido por la Autoridad demandada.

Por último, se denuncia la infracción del artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000, que señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente. Así, la parte demandante estima que el acto que otorgó la prórroga del contrato de concesión solicitada por la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., se encontraba en firme y ejecutoriado, y por tanto, el Director Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias no gozaba de facultad para revocarlo.

## II. INFORME DE CONDUCTA DEL DIRECTOR NACIONAL DE RECURSOS MINERALES DEL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota N° DNRM-AL-436-2015 de 30 de noviembre de 2015, que consta de fojas 20 a 24 del dossier, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Mediante memorial presentado el 12 de febrero de 2009, la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., presentó formal Solicitud de Prórroga al Contrato N° 95 de 04 de julio de 2003, publicado en Gaceta Oficial N° 24,912 de 20 de octubre de 2003, por medio del cual se le otorgaron a ésta última, derechos exclusivos para la extracción de minerales no

metálicos (piedra de cantera), en una zona de 64.68 hectáreas, ubicadas en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá, provincia de Panamá.

Una vez evaluada la solicitud de prórroga presentada por la empresa concesionaria, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, consideró que la solicitud cumplía con los requisitos establecidos en el Código de Recursos Minerales, razón por la cual mediante Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 la Dirección resolvió admitir la solicitud presentada por la empresa, otorgarle a la misma, prórroga por el término de 20 años, contados a partir del 20 de octubre de 2013 al Contrato N° 95 de 04 de julio de 2003, para la extracción de mineral no metálico (piedra de cantera) y remitir el expediente al despacho del Ministro de Comercio e Industrias para el trámite correspondiente de firma de la Adenda del Contrato.

Reposa en el expediente Memorando DNRM-AL-225-14 de 20 de mayo de 2014 en el cual la Dirección Nacional de Recursos Minerales, remite para revisión al Despacho de Asesoría Legal la Adenda N° 1 al Contrato N° 95 de 04 de julio de 2003 de la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A.

A raíz de las múltiples denuncias y protestas que existen por parte de los moradores del sector de Clayton, el día 17 de julio de 2014, funcionarios de la Dirección Nacional de Recursos Minerales llevaron a cabo una inspección a la cantera operado por la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., para corroborar las afectaciones y denuncias de malos manejos con respecto a la extracción por parte de la cantera.

...  
Respecto a la admisión de la prórroga otorgada a la empresa constructora Alfa, S.A., es preciso señalar que la Dirección Nacional de Recursos Minerales viene realizando el procedimiento de admitir y otorgar las prórrogas que en efecto se consideran de orden positivo, con la finalidad que el Ministro refrende la Adenda y se perfeccione el acto jurídico.

En base a lo antes señalado, cabe mencionar que de acuerdo al artículo 294, literal (k) del Código de Recursos Minerales que hace mención a las Funciones de la Dirección de Recursos Minerales indica lo siguiente: "Recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras y expedir los permisos del caso", correlativo con el artículo 295 del Código de Recursos Minerales que indica: "El Ministro establecerá los procedimientos adecuados que permitan el desenvolvimiento de las funciones a que se refiere este Código en una forma rápida y eficiente para la cual contará con el asesoramiento y la colaboración del Director General".

Ante lo expuesto, es preciso señalar que la prórroga no se materializó, toda vez que no se formalizó la Adenda con la respectiva aprobación por parte del Ministerio de Comercio e Industrias (Despacho Superior), con el refrendo por parte de la Contraloría General de la República y la Publicación en Gaceta Oficial, elementos indispensables para que se perfeccione un Contrato y en el caso particular, la Adenda.

Posteriormente mediante Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014 la Dirección Nacional de Recursos Minerales, resolvió revocar en todas sus partes la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 que admitió la solicitud de prórroga presentada por la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., toda vez que dentro de la normativa que rige las concesiones mineras y entre las funciones que se atribuyen a la Dirección Nacional de Recursos Minerales, no comprende el otorgamiento de concesiones. En vista de que la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 reconocía derechos de los cuáles (sic) la Dirección no es competente es por lo que se resolvió revocar dicha resolución ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1005 de 23 de septiembre de 2016, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

#### IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

#### COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por la sociedad CONSTRUCTORA ALFA, S.A., a través de apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

#### LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica que comparece en defensa de un interés particular en contra de la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

#### ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, que revocó en todas sus partes la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, mediante la cual se admitió la solicitud de prórroga del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, a través del cual se otorgó a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona de 64.68 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, e identificada con el símbolo CDPKSA-EXTR (piedra de cantera) 99-38. Cabe indicar que a través de la referida Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 se había otorgado dicha prórroga a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A. por el término de veinte (20) años, contados a partir del 20 de octubre de 2013, y se disponía remitir el expediente administrativo en cuestión a la Ministra de Comercio de Industrias, para la trámite correspondiente a la firma de la Adenda N° 1 al Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003.

La Corte, al adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales y de las resoluciones impugnadas, observa que la parte actora no ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo acusado, en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En ese sentido, resulta relevante hacer una breve reseña de los antecedentes que giran alrededor del presente caso.

Así, según consta en autos, el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en la solicitud de prórroga de la concesión para la explotación de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona ubicada en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, que formulara la sociedad CONSTRUCTORA ALFA, S.A. ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.

Cabe señalar que con anterioridad, mediante Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, suscrito entre el Estado panameño (representado por el Ministro de Comercio e Industrias) y la empresa Corporación de Desarrollo Panamá Korea, S.A. se otorgó a la sociedad contratista derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona de 64.68 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, e identificada con el símbolo CDPKSA-EXTR (piedra de cantera) 99-38. Dichos derechos fueron otorgados por un término de diez (10) años, el cual podía ser prorrogado por igual término, de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 32 de 1996.

Por otro lado, de acuerdo a la cláusula cuarta del referido Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, y al artículo 28 de la Ley N° 109 de 1973, la concesionaria podía traspasar dicho contrato, previa aprobación de la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, circunstancia que se configuró a través de la Resolución N° 15 de 17 de noviembre de 2008, emitida por la Ministra de Comercio e Industrias, a través de la cual se traspasa a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., la concesión de la empresa Corporación de Desarrollo Panamá Korea, S.A., amparada bajo el Contrato N° 95 de 2003.

Posteriormente, como consecuencia de la solicitud de prórroga formulada por la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, por medio de la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, resolvió admitir la solicitud de

prórroga del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, a través del cual se otorgó a la concesionaria derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona de 64.68 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá. De igual manera, a través de la referida Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014 se otorgó dicha prórroga a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A. por el término de veinte (20) años, contados a partir del 20 de octubre de 2013, y se dispuso remitir el expediente administrativo en cuestión a la Ministra de Comercio de Industrias, para la trámite correspondiente a la firma de la Adenda N° 1 al Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003.

Ahora bien, mediante la Resolución N° 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, y que constituye precisamente el acto administrativo impugnado ante la Sala Tercera, se revocó en todas sus partes la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, mediante la cual se admitió la solicitud de prórroga del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003.

La decisión anterior se fundamentó en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, por considerar que dentro de la normativa que rige las concesiones mineras, la Dirección Nacional de Recursos Minerales no se encuentra facultada para otorgar concesiones, suscribir contratos o adendas a los mismos, toda vez que para la materialización de las concesiones mineras se requiere la aprobación de la Nación (representada por el Ministerio de Comercio e Industrias), así como el refrendo de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, resulta indispensable analizar las normas denunciadas como infringidas y contenidas en el artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, modificada por la Ley N° 32 de 1996, por la cual se reglamenta la explotación y exploración de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción,



cerámicas, refractarios y metalúrgicos; y, los artículos 36 y 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la parte actora considera que la Autoridad infringió el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones, por considerar que la Dirección Nacional de Recursos Minerales procedió a revocar de oficio la prórroga que había sido otorgada a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A., a pesar que tenía competencia para otorgar dichos derechos a la concesionaria.

En ese sentido, la disposición legal en mención señala lo siguiente:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”. (lo resaltado es del Tribunal)

Es relevante señalar que, en virtud del citado artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, se introduce en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de revocatoria de oficio de los actos administrativos, figura jurídica que si bien era aceptada y regulada en otros ordenamientos jurídicos, se convierte en una verdadera innovación dentro de nuestro régimen legal donde hasta la fecha de su adopción, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos.

Así, el legislador patrio introdujo en nuestro ordenamiento procesal administrativo la figura de la revocatoria de oficio, la cual, tal como lo indica el propio artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, **sólo puede ser utilizada de forma restrictiva y atendiendo a las causales que esta norma legal establece expresamente.**

En seguimiento de lo anterior, el artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000 enuncia de forma expresa los supuestos en que puede procederse a la revocatoria de oficio de un acto administrativo que reconoce derechos subjetivos a favor de terceros. En ese sentido, la norma legal enuncia las siguientes condiciones:

- 1.- Cuando el acto administrativo fue emitido por una autoridad sin competencia para ello;
- 2.- Cuando el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlo;
- 3.- Si el afectado consiente en la revocatoria; y,
- 4.- Cuando así lo disponga una norma especial.

En base a lo anterior, podemos concluir señalando que la revocatoria de oficio es una **potestad** de la Administración Pública que debe utilizarse de forma restrictiva, la cual debe ser motivada adecuadamente, puntualizando las razones de interés público que la aconsejan, y tomando en consideración la vigencia de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe.

El autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez, citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, define la revocatoria del acto administrativo como "la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc". (SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57) (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por Héctor Palacio, para que se declare nula, por ilegal,

la Resolución No. 6671-2004 de 3 de diciembre de 2004, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social. Fallo de 11 de diciembre de 2008. Ponente: Mag. Adán Arnulfo Arjona L).

Tomando en consideración las anotaciones anteriores, así como de un análisis de las constancias procesales y demás elementos probatorios (incluido el expediente administrativo contentivo del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003), se desprende que, al momento de la expedición de la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, que resolvió admitir la solicitud de prórroga del referido Contrato N° 95 de 2003, a través del cual se otorgó a la concesionaria CONSTRUCTORA ALFA, S.A. derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias carecía de competencia para el otorgamiento de una extensión de dicha concesión, pues, como lo indica el artículo 2 de la Ley N° 109 de 1973, por la cual se reglamenta la explotación y exploración de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicas, refractarios y metalúrgicos, los contratos sobre la materia serán celebrados por la Nación, representada por el Ministerio de Comercio e Industrias, y el peticionario; aunado al hecho que de acuerdo al artículo 294 del Código de Recursos Minerales, la Dirección Nacional de Recursos Minerales únicamente cuenta entre sus funciones la de recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras, y no la de otorgar concesiones o prórrogas a las mismas, ni mucho menos suscribir los contratos de concesión respectivos.

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera considera que la actuación adoptada por la Administración obedeció a una correcta interpretación de la normativa que rige la revocatoria de los actos administrativos, por resultar aplicable lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, quedando desvirtuados de igual forma los cargos endilgados al artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, que se refiere a las prórrogas de los