



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado **ROBERTO RUIZ DIAZ**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, con el objeto que la Sala Tercera declare que es nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 54 de 14 de junio de 2023, emitida por el Consejo de Gabinete.

Observa el Magistrado Sustanciador que, dentro del Libelo de Demanda, el apoderado judicial de la parte actora formuló Petición de Medida Cautelar; sin embargo, se procederá en primer término a examinar la Acción ensayada, a fin de comprobar que la misma cumple con las formalidades legales y jurisprudenciales para ser admitida.

En ese sentido, de la revisión de la Demanda se observa que, la Acción Contenciosa Administrativa incoada se dirige contra una actuación -cuya copia autenticada reposa de fojas 27 a 32 del Expediente-, que, entre otros aspectos, dispone lo siguiente:

- a) Autoriza la celebración del Contrato de Concesión Minera entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., para la explotación del mineral metálico cobre, así como sus minerales asociados, sobre un

área determinada en los Distritos de Donoso y Omar Torrijos Herrera, de la Provincia de Colón;

- b) Autoriza al Ministro de Comercio e Industrias a suscribir dicho Contrato, y someterlo al refrendo de la Contraloría General de la República;
- c) Autoriza al Ministro de Comercio e Industrias para que presente a la Asamblea Nacional, para su aprobación, el Proyecto de Ley que aprueba el referido Contrato de Concesión Minera, luego de su refrendo por parte de la Contraloría General de la República.

Luego de una lectura ligera de la actuación atacada, es preciso realizar los siguientes apuntamientos, a fin de delimitar el alcance de los Actos que pueden ser impugnados ante este Tribunal, y las particularidades de la actuación demandada por el recurrente.

En primer término, la legislación Contencioso-Administrativa es clara en señalar qué actos pueden ser del conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Así, el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, establece lo siguiente:

“Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, **ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación**”. (lo resaltado es del Tribunal)

Como se desprende de la norma legal transcrita, solamente son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) los Actos Administrativos definitivos y, b) los Actos de mero trámite que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le pongan término o impidan su continuación.

Con relación a los primeros, los Actos o resoluciones definitivos, son aquellos que deciden, resuelven o concluyen el fondo de la controversia planteada. Como lo indica el tratadista argentino **Roberto Dromi** "la definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada".¹

Ahora bien, con relación a los segundos, los Actos de mero trámite o provisionales, podemos distinguirlos en dos clases: a) aquellos que deciden de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le ponen término o impidan su continuación, siendo estos los únicos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera, por asimilárseles a la Decisión definitiva; y, b) aquellos que se relacionan con el desenvolvimiento del trámite administrativo, y que no impiden ni obstaculizan el mismo, y por tanto, no son impugnables ante la Justicia Contencioso-Administrativa.

Por otro lado, tal como lo indica el citado artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, para la justiciabilidad de las actuaciones administrativas es necesario que se haya agotado la Vía Gubernativa, es decir, que se hayan utilizado todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el Procedimiento Administrativo. Lo anterior hace referencia a las Decisiones que causan estado, es decir, aquellas que clausuran el Procedimiento Administrativo, toda vez que han agotado todas las instancias administrativas.

En razón de ello, se puede concluir entonces que, las actuaciones de la Administración recurribles ante la Sala Tercera, son aquellas que se traduzcan en Actos Administrativos definitivos, o provisionales que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la cuestión, de forma tal que le pongan término o impidan su continuación, y siempre que los mismos causen estado.

¹ **DROMI**, Roberto. Derecho Administrativo, Undécima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, página 358.

Una vez realizado un examen de la normativa que establece los Actos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera, es preciso examinar el Acto impugnado, a fin de determinar si el mismo puede ser del conocimiento de esta Corporación de Justicia.

Así, como se indicara en párrafos anteriores, y del Libelo de Demanda presentado por la parte actora, se desprende que, la Acción ensayada busca que se declare la ilegalidad de una Resolución del Consejo de Gabinete, mediante la cual dicho Organismo inicia los trámites para la aprobación de un Contrato de Concesión Minera a celebrarse entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., diligencias que involucran la autorización para que el Ministro de Comercio e Industrias celebre la contratación, someta la misma al refrendo del señor Contralor General de la República, y, posteriormente, la presente para su aprobación ante la Asamblea Nacional.

En este sentido, es preciso indicar que, si bien es cierto, el Acto acusado de ilegal, constituye en esencia un Acto Administrativo -toda vez que el mismo fue proferido por servidores públicos en ejercicio de la función administrativa-, el mismo carece del requisito de definitividad, que permitiría habilitar su impugnación ante la esfera judicial, al tenor de lo preceptuado en el citado artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943.

Lo anterior se desprende de una ligera lectura de las propias motivaciones de la actuación impugnada, que señala específicamente a foja 29 del Expediente que, "luego de la autorización del Consejo de Gabinete, el texto del contrato negociado con la sociedad Minera Panamá, S.A., deberá ser sometido a refrendo de la Contraloría General de la República y presentado a la Asamblea Nacional para su aprobación, a través de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el literal b del numeral 1 del artículo 165 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 15 del artículo 159 del propio Texto Constitucional", por lo cual, resulta claro que, el Procedimiento Administrativo para la aprobación del Contrato de Concesión Minera celebrado

entre el Estado y la sociedad Minera Panamá, S.A., aún no ha culminado, es decir, dicha contratación debe superar una serie de etapas para que se perfeccione la voluntad administrativa, razón por la cual, si bien la Decisión del Consejo de Gabinete, posee todas las características de un Acto Administrativo, **la misma carece del requisito de definitividad que impide el conocimiento de la Sala Tercera.**

En este punto, debe resaltarse que, esta Corporación de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse, con respecto a los Actos Administrativos que no pueden ser objeto de impugnación ante la Sala Tercera, por no constituir el acto definitivo o no causar estado. De esta forma, podemos citar la **Resolución de 12 de octubre de 2021**, que en su parte medular señala lo siguiente:

"El Magistrado Sustanciador, mediante la Resolución de 13 de julio de 2021, no admitió la demanda al considerar que el acto administrativo atacado, es decir, la Resolución J.D. No. 043-2021 de 23 de junio de 2021, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, al considerar que dicho acto atacado no es un acto definitivo o que cause estado, pues a través del mismo no se perfecciona la prórroga que se le otorgará a la empresa PANAMÁ PORTS COMPANY, S.A., en virtud del Contrato de Concesión celebrado con el Estado Panameño, ni se adopta una decisión definitiva respecto al resto de las instrucciones dictaminadas por la Junta Directiva de la entidad demandada ...

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera concuerdan con el Magistrado Sustanciador y el Procurador de la Administración, en que la demanda no debe admitirse, toda vez que la Resolución J.D. No. 043-2021 de 23 de junio de 2021, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, no constituye un acto administrativo definitivo, sino simplemente un acto de mero trámite, ya que no decide el fondo de cuestión alguna".

Por último, cabe destacar que, de forma reciente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con motivo de una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM), contra la Resolución de Gabinete N° 54 de 14 de junio de 2023, expedida por el Consejo de Gabinete, que constituye precisamente la actuación impugnada en el caso bajo examen, dispuso no imprimirle trámite a la Acción Constitucional propuesta, mediante la **Resolución de 25 de agosto de 2023.**

En dicho Pronunciamiento, nuestra Máxima Corporación de Justicia se refirió, entre otras cosas, al Procedimiento que se estaba adelantando para la aprobación del Contrato de Concesión Minera -y que aún no ha culminado-, indicando lo siguiente:

“Pese a lo expuesto, esta Corporación de Justicia no puede evitar mencionar que del análisis detenido del resto de los derechos fundamentales denunciados y el desarrollo del concepto de la infracción de los mismos, es decir, como se produce la colisión entre la orden impugnada y tales derechos (estos son ambiente sano y desarrollo sostenible), **se observa que la Resolución de Gabinete impugnada autoriza la celebración de un contrato de concesión minera y que, entre otras cosas, aprueba un proyecto de Ley que, posteriormente, será presentado por el Ministro de Comercio e Industrias a la Asamblea Nacional para su aprobación, es decir, que no puede decirse, que nos encontramos frente a la existencia de un mal actual e inminente que por la gravedad del daño que representa requiera una revocación inmediata, habida cuenta que éste no se ha producido**”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De las anteriores consideraciones, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943, se concluye que la Acción incoada no puede ser admitida.

Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad presentada por el Licenciado **ROBERTO RUIZ DIAZ**, quien actúa en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 54 de 14 de junio de 2023, emitida por el Consejo de Gabinete.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 6 DE Octubre

DE 20 23 A LAS 8:45 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA