

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1005

Panamá, 23 de septiembre de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en representación de la sociedad **Constructora Alfa, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, emitida por la **Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, y sus actos confirmatorios.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No consta; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la sociedad demandante aduce la infracción de las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 14 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 13 de la Ley 32 de 9 de febrero de 1996. Sin embargo, teniendo en cuenta que el acto administrativo impugnado data del 30 de julio de 2014, resulta necesario aclarar que para tal fecha el artículo 14 de la Ley 109 de 1973 *“Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refractarios y metalúrgicos”*, había sido modificado por el artículo 19 de la Ley 8 de 11 de febrero de 2011 *“Que reforma el Código de Recursos Minerales y dicta otras disposiciones relacionadas con la actividad minera”*, el cual establece que los contratos de concesión regulados por esa ley tendrán una vigencia de hasta dos (2) años para la exploración, y de hasta diez (10) años para la explotación; y que dichos plazos podrán prorrogarse por igual período, siempre y cuando el contratista haya cumplido con todas las condiciones pactadas en el contrato de concesión, y haya aceptado que cumplirá las nuevas obligaciones, los términos y las condiciones que estipule la ley vigente al momento de otorgarse la prórroga, incluyendo la normativa ambiental (Cfr. fs. 4-5 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 36 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, este último modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 2009; normas que, respectivamente, disponen que: ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo, y ninguna autoridad podrá emitir o celebrar un acto para el cual carezca de competencia; y los supuestos bajo los cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fs. 5-6 del expediente judicial).

**III. Cargos de ilegalidad formulados por la sociedad demandante y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado judicial de la actora señala que la **Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014**, por medio de la cual la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias revocó en todas sus partes la Resolución 2014-113 de 25 de abril de 2014, que admitió la solicitud de prórroga del Contrato 95 de 4 de julio de 2003, vulnera el artículo 14 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 19 de la Ley 8 de 11 de febrero de 2011; puesto que, a juicio, dicha norma permite que los contratos de concesión puedan ser prorrogados, siempre que el contratista cumpla con sus obligaciones contractuales y legales (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo contraviene el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pues, en su opinión, teniendo en cuenta que el mismo se encontraba en firme y ejecutoriado, el Director Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, Encargado, no gozaba de facultad para revocarlo (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Finalmente, expone que la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, transgrede el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, debido a que en la situación bajo examen no concurrió ninguno de los supuestos previstos en la norma citada (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, **este Despacho se aboca a la defensa del acto administrativo**

**impugnado**, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la empresa recurrente**; criterio que basamos en las siguientes consideraciones.

Mediante el Contrato 95 de 4 de julio de 2003, a la sociedad **Constructora Alfa, S.A.**, se le otorgaron derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos, concretamente, piedra de cantera, en una zona de sesenta y cuatro con sesenta y ocho (64.68) hectáreas, ubicadas en el corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

El 12 de febrero de 2009, la aludida empresa presentó una solicitud de prórroga a esa concesión, la cual fue admitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio de Industrias, a través de la Resolución 2014-113 de 25 de abril de 2014, en el sentido de otorgarle la prórroga por el término de veinte (20) años, contados a partir del 20 de octubre de 2013 (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

En el informe explicativo de conducta remitido por la entidad demandada al Magistrado Sustanciador, se expresa que dicha prórroga no se materializó, debido a 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.”* (Cfr. 22 del expediente judicial).

Posteriormente, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias emitió la **Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014**, que constituye el acto acusado de ilegal en el presente proceso, por medio de la cual aquélla revocó en todas sus partes la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, ya citada, fundamentándose en lo siguiente:

*“Que para la validez o materialización de los contratos de extracción minera o adendas a los mismos, se requiere de la aprobación de la Nación representada por el Ministerio de Comercio de Industrias, del refrendo de*

la Contraloría General de la República y su debida publicación en Gaceta Oficial.

**Que de igual forma dentro de la normativa que rige las concesiones mineras se observa distintas funciones que se atribuyen a la Dirección Nacional de Recursos Minerales, y entre ellas no comprende el otorgamiento de concesiones, ni tampoco de contratos ni adendas al mismo.**

Que el artículo 62, ordinal 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 establece que: '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 caso de que fuese emitida sin competencia para ello.'

Que en vista que la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, **reconoce derechos de los cuales esta Dirección no es competente para otorgar los mismos, ...**

..." (La negrilla es nuestra) (Cfr. f. 13 del expediente judicial).

Al respecto, conviene destacar que la resolución objeto de reparo fue objeto tanto de un recurso de reconsideración, como de apelación ante el Ministro de Comercio de Industrias; situación que dio lugar a la expedición de la Resolución 2014-217 de 9 de octubre de 2014 y de la Resolución 29 de 25 de agosto de 2015, respectivamente (Cfr. fs. 9-12 del expediente judicial).

Entre las razones de hecho y de Derecho que sustentaron la Resolución 29 de 25 de agosto de 2015, emitida por el Ministro de Comercio e Industrias, es dable anotar las siguientes:

"Que en cuanto a los argumentos planteados por el apelante, en lo referente a que la Dirección Nacional de Recursos Minerales, es la competente para otorgar las prórrogas de los contratos de concesiones de extracción, explotación y exploración de minerales, celebrados entre los particulares y el Estado, representado para tales efectos por el Ministro de Comercio de Industrias y que dicha sustentación se fundamenta según el recurrente lo establecido en el artículo 30 de la Ley 109 de 1973...

Tenemos que de la norma transcrita, no se establece tal como lo señala el apelante, que la Dirección de Recursos Minerales, es la competente para otorgar las prórrogas de los contratos de concesiones mineras, sino más bien le establece la labor de inspección, vigilancia y fiscalización de las operaciones de extracción, exploración y explotación de

los minerales otorgados en concesión por medio de un contrato celebrado entre un particular o persona jurídica y el Estado, representado por el Ministro de Comercio e Industrias.

Que para reafirmar lo señalado en líneas anteriores, procederemos a transcribir el contenido del **artículo 294 del Decreto Ley No.23 de 22 de agosto de 1963**, por el cual se aprueba el Código de Recursos Minerales, el cual en su capítulo II, denominado Funciones de la Dirección General de Recursos Minerales, establece taxativamente lo concerniente a las funciones de la Dirección General de Recursos Minerales, las cuales pasamos a citar:

...

Que la norma transcrita, **no reconoce o establece función o competencia legal a la Dirección de Recursos Minerales, para otorgar las prórrogas o adendas de los contratos otorgados a los particulares o personas jurídicas por el Ministerio de Comercio e Industrias, en su calidad de representante legal de la Institución, por lo que mal podría señalar el apelante, que dicha facultad se le otorga a la Dirección Nacional de Recursos Minerales**, en base a lo señalado en el artículo 30 de la Ley 109 de 1973...

Que los contratos de exploración y/o extracción de minerales no metálicos requieren para su validez, de una formalización mediante instrumento contractual suscrito por el Ministro de Comercio e Industrias, el contratista y el refrendo de la Contraloría General de la República y posteriormente publicado en Gaceta Oficial, para que el mismo nazca a la vida jurídica.

Que es un principio general de derecho que lo accesorio sigue la suerte de lo principal por lo que iguales acciones se deben realizar o seguir para la validez de modificaciones, ampliaciones o prórrogas a los referidos contratos, y en virtud de que la prórroga no es una acción automática, sino que su otorgamiento requiere de las mismas acciones y validaciones a que se encuentra sujeto el contrato principal para su validez y vigencia, el reconocimiento y otorgamiento de una prórroga, en adición a las valoraciones sobre cumplimiento que se han de realizar, requiere de su documentación formal mediante documento suscrito por el Ministro de Comercio e Industrias con el contratista, refrendo de la Contraloría General de la República, y la publicación del referido contrato en la Gaceta Oficial para su validez y entrada en vigencia.

..." (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fs. 9-12 del expediente judicial).

Como se observa, la **Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014**, por medio de la cual la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, revocó en todas sus partes la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, que otorgó a la sociedad **Constructora Alfa, S.A.**, una prórroga por el término de veinte (20) años,

respecto del Contrato 95 de 4 de julio de 2003, se basó, medularmente, en la **falta de competencia de la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, para emitir la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, por carecer de competencia para otorgar concesiones y sus respectivas prórroga**

Sobre el particular, este Despacho observa que, en efecto, **el artículo 294 del Código de Recursos Minerales, aprobado mediante el Decreto Ley 23 de 1963, no establece como función de la mencionada Dirección, la de otorgar concesiones y sus respectivas prórrogas.** Veamos:

**“Artículo 294.** La Administración de Recursos Minerales tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código y las siguientes funciones específicas:

- a) Asesorar al Órgano Ejecutivo en lo relativo a la política minera;
- b) Inspeccionar, vigilar y fiscalizar las operaciones mineras y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dichas operaciones y con las concesiones mineras;
- c) Analizar y evaluar los informes y mapas presentados por los concesionarios, exigiendo su presentación conforme a lo dispuesto por la ley;
- d) Atender los problemas relacionados con las operaciones mineras en el país y proponer al Ministro las soluciones adecuadas;
- e) Obtener por medio de estudios geológicos y fotogeológicos, laboratorios de investigación científica y por otros medios, completa información con respecto a los recursos minerales de la Nación incluyendo aguas subterráneas;
- f) Levantar la Carta Geológica Oficial de la República, atendiendo a la prioridad en el desarrollo económico de la Nación;
- g) Ser depositaria de toda información geológica de la República incluyendo la obtenida por otras agencias gubernamentales o por entidades privadas;
- h) Colaborar con otros organismos oficiales en la realización de estudios geológicos para otros fines;
- i) Mantener un muestrario de minerales, rocas y fósiles del país;
- j) Compilar los datos estadísticos pertinentes sobre actividades mineras que puedan ser útiles al país en general o a los titulares de concesiones mineras en particular;
- k) Recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras y expedir los permisos del caso;**
- l) Aprobar los planos de áreas de concesiones;
- m) Recibir y analizar las ofertas presentadas para concesiones mineras;
- n) Recomendar las circunstancias y normas bajo las cuales el Órgano Ejecutivo considerará las ofertas y propuestas de primas;

- o) Recomendar las normas adecuadas para llevar a cabo las operaciones mineras, especialmente en lo que respecta a las medidas necesarias para evitar los desperdicios y actos peligrosos;
- p) Vigilar el adiestramiento y educación técnica de panameños en los aspectos prácticos y teóricos de las operaciones mineras, prestando toda la cooperación posible;
- q) Recomendar las reglamentaciones, procedimientos, formularios y demás guías administrativas para asegurar que los preceptos de este Código sean cumplidos en forma eficiente, objetiva e imparcial;
- r) Publicar del modo adecuado los estudios, informes y demás asuntos que sirvan al país y a las personas interesadas en los Recursos Minerales, incluyendo boletines explicativos sobre aspectos particulares del Código y la manera de cumplir las disposiciones;
- s) Mantener en debido orden los archivos de los expedientes de las concesiones mineras y los tarjetarios de referencias respectivos;
- t) Llevar a cabo el Registro Minero;
- u) Mantener al día mapas oficiales en los que se indiquen las áreas de reserva y los lugares y zonas otorgadas mediante concesiones mineras de exploración y extracción;
- v) Colaborar con la Administración General de Rentas Internas en el cobro de los cánones superficiales, regalías e impuestos relativos a operaciones mineras; y
- w) Atender todas las otras atribuciones que le asigne el Código y las que disponga el Órgano Ejecutivo.” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Al respecto, debemos señalar que si bien es cierto que de acuerdo con el literal k) del artículo 294 del Código de Recursos Minerales, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias tiene la función de *“Recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras y expedir los permisos del caso”*, no lo es menos que tal función, como expresa la propia norma, está limitada a la recepción y al trámite de dichas solicitudes, mas no a la decisión de fondo sobre las mismas.

Reafirma lo anterior, el hecho que el artículo 2 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 21 de la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985, dispone que *“Los Contratos serán celebrados por la Nación, representada por el **Ministerio de Comercio e Industrias**, y el peticionario...”*, en concordancia con lo cual el artículo 6 del Código de Recursos Minerales, modificado por el artículo 9 de la Ley 20 de 1985, también establece que: *“Las demás concesiones serán otorgadas mediante contratos celebrados por la Nación, representada por el **Ministro de Comercio e Industrias**, y el peticionario...”*;

es decir, en ambos textos legales el otorgamiento de concesiones, por parte de la Nación, recae en la figura del Ministro de Comercio e Industrias y no en la del Director Nacional de Recursos Minerales de esa entidad.

Visto lo anterior y **teniendo en cuenta que entre las funciones que legalmente le han sido encomendadas a la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, no se encuentra la de otorgar concesiones y sus respectivas prórrogas, resulta claro que aquélla carecía de competencia para emitir la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, que otorgó a la sociedad Constructora Alfa, S.A., una prórroga por el término de veinte (20) años, respecto del Contrato 95 de 4 de julio de 2003; situación que es prevista por el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, como uno de los supuestos bajo los cuales procede la revocatoria de los actos administrativos.**

Citemos:

**“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;**  
...” (La negrilla es nuestra).

En este contexto, contrario a lo argumentado por el apoderado judicial de la empresa recurrente, se observa que en lugar de haber incurrido en la violación de los artículos 36 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, este último modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias actuó conforme a Derecho, pues, como hemos visto, **la situación fáctica que se dio la facultaba para proceder a la revocatoria de la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014;** razón por la cual solicitamos al Tribunal se sirva rechazar los cargos de ilegalidad formulados por la actora respecto a las disposiciones invocadas.

Asimismo, consideramos que el cuestionamiento hecho por la sociedad demandante respecto al presunto quebrantamiento del artículo 14 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 19 de la Ley 8 de 11 de febrero de 2011, **carece de sustento**; puesto que dicha norma hace referencia a los requisitos para obtener una prórroga de concesión; no obstante, conforme lo hemos indicado en párrafos precedentes, la revocatoria de la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014, que otorgó una prórroga a la sociedad **Constructora Alfa, S.A.**, obedeció a la falta de competencia de la entidad emisora del acto para otorgar tal derecho, y no al incumplimiento de los presupuestos contemplados para acceder a dicha solicitud.

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2014-183 de 30 de julio de 2014**, emitida por la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, ni sus actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la sociedad demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General