

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1852

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 08 de noviembre de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.

La firma forense **Patton, Moreno & Asvat**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, emitida por el **Ministerio de Comercio e Industrias**.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Expediente 693332021.

**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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. La pretensión.**

La firma forense **Patton, Moreno & Asvat**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, emitida por el **Ministerio de Comercio e Industrias** (Cfr. fojas 1-11 del expediente judicial).

**II. Normas que se aducen infringidas.**

La firma forense accionante alega que se han vulnerado las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 34, 36 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regulan los principios que informan al procedimiento administrativo; que ningún acto podrá emitirse con infracción de una norma jurídica vigente; y, las causales de revocatoria de actos administrativos (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 5 del Código Civil, aprobado por la Ley 2 de 1961, que señala que los actos que la Ley prohíbe son nulos y de ningún valor, salvo que ella misma disponga otra cosa (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la violación de las normas invocadas en la demanda.**

A juicio de la accionante, el Ministerio de Comercio e Industrias infringe el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alusivo a los principios de debido proceso y legalidad al expedir el acto que se analiza, habida cuenta que a través de la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, resolvió revocar la Resolución 79 de 26 de junio de 2018, en la que declaró cancelado, por vencimiento, el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, a través del cual el Estado panameño, por conducto de la mencionada cartera ministerial, suscribe ese acuerdo con la sociedad anónima Greenfield Resources, Inc., para la explotación de minerales metálicos (oro y otros) en una (1) zona de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, la cual ha sido identificada con el símbolo GRI-EXPL (oro y otros) 2012-01; demarcada en los planos aprobados por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, particularizada por ésta con los números 2012-23 y 2012-24, allí descritos (Cfr. fojas 6-7, 23 y 50 del expediente judicial).

Seguidamente, la recurrente señala que la institución ha conculcado el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga la misma autoridad que lo dicte o lo celebre, en concordancia del Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963, que constituye el Código de Recursos Minerales, por cuanto señala que el acto acusado procedió a revocar la Resolución 79 de 26 de junio de 2018, en la que declaró cancelado, por vencimiento, el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, sin que mediara una solicitud de parte interesada, aunado al hecho que existen peticiones en trámite, de terceros, con el propósito que le sea adjudicada esa área (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese sentido, la actora sostiene que la entidad revocó la mencionada resolución y, por consiguiente, mantuvo vigente el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, sin cumplir con alguno de los cuatro (4) numerales del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la demandante considera transgredido el artículo 5 del Código Civil, que señala que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, por cuanto la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, resolvió revocar la Resolución 79 de 26 de junio de 2018, sin cumplir con las previsiones legales (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según observa esta Procuraduría, el 6 de enero de 2012, la empresa Greenfield Resources, Inc., presentó ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales, una solicitud de **exploración** para minerales metálicos (oro y otros), en una (1) zona de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas (Cfr. foja 175 del expediente judicial).

A través del Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, el Estado panameño, por conducto del mencionado ministerio, suscribió ese acuerdo con la sociedad anónima Greenfield Resources, Inc., para la **exploración** de minerales metálicos (oro y otros) en una (1) zona con una superficie de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, identificada por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, con el símbolo GRI-EXPL (oro y otros) 2012-01 (Cfr. foja 175 del expediente judicial).

La segunda cláusula del Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, estableció que el mismo estaría vigente por el término de cuatro (4) años, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial 27,127 de 24 de septiembre de 2012, **por lo que la fecha de vencimiento era el 24 de septiembre de 2016** (Cfr. foja 175 del expediente judicial).

El 10 de abril de 2014, la empresa Greenfield Resources, Inc., atendiendo al contenido de los artículos 21 y 61 del Código de Recursos Minerales presentó oportunamente ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales, una solicitud de concesión para la **extracción** de mineral metálico (oro y otros) de una (1) zona con una superficie de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, identificada por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, con el símbolo GRI-EXPL (oro y otros) 2012-01, **que corresponde a la concesión de exploración amparada por el Contrato**

número 12 de 27 de junio de 2012, conforme lo permite el artículo 12 del Código de Recursos Minerales (Cfr. fojas 175-176 del expediente judicial).

Los artículos 12, 21 y 61 del Código de Recursos Minerales, puntualizan:

**“Artículo 12.** Toda concesión de exploración conferirá al concesionario, durante el período de su vigencia, las siguientes facultades:

a) Llevar a cabo investigaciones geológicas preliminares en forma no exclusiva con relación a los minerales o clases de minerales enumerados en la concesión dentro de las zonas descritas.

b) Llevar a cabo en forma exclusiva dentro de las zonas respectivas todas las otras operaciones necesarias y adecuadas para el hallazgo de minerales amparados por la concesión; y

c) Obtener en forma exclusiva una concesión que ampare las operaciones de extracción, de acuerdo con los términos y condiciones que señala el Gobierno Nacional, una vez descubierto un mineral que se pueda producir en cantidades comerciales.” (Inciso modificado por el artículo 1 de la Ley 3 de 28 de enero de 1988, publicada en la Gaceta Oficial 20,985 de 8 de febrero de 1988).

**“Artículo 21. Será obligatorio el otorgamiento de la concesión de extracción de uno o varios minerales, si el interesado es titular de una concesión de exploración en las mismas zonas,** que ampare los minerales que hayan sido encontrados y se ajuste su solicitud a los preceptos de este Código.” (Artículo reestablecido por el artículo 3 de la Ley 3 de 28 de enero de 1988, publicada en la Gaceta Oficial 20,985 de 8 de febrero de 1988) (Énfasis suplido).

**“Artículo 61. Un concesionario de exploración podrá, dentro del período de vigencia de la concesión, segregarse una parte de dicha concesión y solicitar una concesión de extracción, continuando en vigencia la concesión de exploración en el resto del área no segregada. El área de una operación unificada,** considerada como una unidad independiente, **puede estar compuesta de concesiones de exploración y extracción.”** (Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 3 de 28 de enero de 1988, publicada en la Gaceta Oficial 20,985 de 8 de febrero de 1988) (Lo destacado es nuestro).

Posteriormente, **el Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Resolución 79 de 26 de junio de 2018, declaró cancelado por vencimiento y área de reserva minera, el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, otorgado a la empresa Greenfield Resources, Inc., sin considerar, por error, que el 10 de abril de 2014, esa sociedad, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 21 y 61 del Código de Recursos Minerales, ya citados, presentó oportunamente una solicitud de concesión para **extracción** de mineral metálico (oro y otros) en la concesión amparada por el**

mencionado acuerdo, con una superficie de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, identificada por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, con el símbolo GRI-EXPL (oro y otros) 2012-01 (Cfr. foja 176 del expediente judicial).

Nótese, que se trata de un acto administrativo que **declaró cancelado por vencimiento y área de reserva minera, el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, el cual le otorgó derechos subjetivos a la empresa Greenfield Resources, Inc.**, por lo que requería que se aplicara alguno de los cuatro numerales del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a la letra dice:

**“Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que 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, el interesado puede 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.” (Modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009. G.O. No. 26,396-B de 26 de octubre de 2009).

Para el caso que ocupa nuestra atención, debemos destacar el numeral 3 del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dice: *“3. Si el afectado consiente en la revocatoria”*.

Ese consentimiento, quedó consignado el 2 de octubre de 2019, cuando la Licenciada Maritza Cedeño, apoderada de la sociedad Greenfield Resources, Inc., solicitó al Ministerio de Comercio e Industrias que procediera a corregir la **Resolución 79 de 26 de junio de 2018**, toda vez que por error, su artículo segundo declaró un área de reserva que legalmente no correspondía, y dado que, en tiempo oportuno, la empresa indicada había presentado la solicitud de extracción de minerales metálicos (oro y otros), en la zona descrita (Cfr. foja 176 del expediente judicial).

Tomando en consideración los hechos expuestos, el Ministerio de Comercio e Industrias procedió a evaluar los documentos aportados por la concesionaria en su solicitud de concesión para la **extracción** de minerales metálicos (oro y otros), pudiendo determinar que la sociedad Greenfield Resources, Inc., cumplió con todos los documentos exigidos por la Ley, para tener derecho a pedir un contrato en ese sentido, correspondiente al acuerdo previo (Cfr. foja 177 del expediente judicial).

Esa es la razón por la cual, el Ministerio de Comercio e Industrias expidió la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, objeto del proceso, que resolvió revocar la Resolución 79 de 26 de junio de 2018, en la que declaró cancelado, por vencimiento, el Contrato número 12 de 27 de junio de 2012, a través del cual el Estado panameño, por conducto de la mencionada cartera ministerial, suscribe ese acuerdo con la sociedad anónima Greenfield Resources, Inc., para la explotación de minerales metálicos (oro y otros) en una (1) zona de dos mil cuatrocientas (2,400) hectáreas, ubicada en los corregimientos de Remance, San Juan y San José, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas, la cual ha sido identificada con el símbolo GRI-EXPL (oro y otros) 2012-01; demarcada en los planos aprobados por la Dirección Nacional de Recursos Minerales, particularizada por ésta con los números 2012-23 y 2012-24, allí descritos (Cfr. foja 177 del expediente judicial).

Lo expresado hasta aquí, **denota que el Ministerio de Comercio e Industrias actuó conforme a los principios de debido proceso** (en su modalidad denominada conforme a los trámites legales) **y de legalidad**, consignados en los artículos 34 y 36 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, así como el artículo 5 del Código Civil.

En lo que respecta al principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se pronunció en torno a esta temática en la Sentencia de 6 de julio de 1998, en la que explicó lo que a seguidas se copia:

#### “POSICION DE LA SALA

El Estado de Derecho, cuya cláusula recoge el artículo 2 de la Constitución Política, lleva ínsito el control de los actos de autoridad por el Órgano Judicial o un tribunal especial de naturaleza jurisdiccional. Esta manifestación del Estado de Derecho va encaminada a que todos los actos del poder público, por una parte, se ajusten a la Constitución, en obsequio del principio de supremacía de la Constitución, **y también el control de la legalidad de los actos materialmente administrativos, en acatamiento al principio de legalidad administrativa**, funciones jurisdiccionales éstas que se encuentran en el artículo 203 de la

Constitución Política, cuyo contralor de la juridicidad le corresponde al Pleno en sede de constitucionalidad y a la Sala Tercera de la Corte en sede de legalidad, mediante la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ésta que ha hecho parte de nuestro ordenamiento constitucional por más de cincuenta años, gracias a la labor del eximio constitucionalista, JOSE DOLORES MOSCOTE (q. e. p. d.).

El principio de legalidad como vinculación positiva de las autoridades ha sido analizado con particular claridad por parte del jurista español GARCIA DE ENTERRIA, quien al analizar cómo opera la técnica del citado principio medular de Derecho Público, señala:

‘Así, pues, no hay en el Derecho español ningún ‘espacio franco o libre de Ley’ en el que la Administración pueda actuar con un poder jurídico y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de ‘someterse a Derecho’, han de ser ‘conformes’ a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen ‘infracción del ordenamiento jurídico’ y les priva actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad), de validez ...Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa. En términos de BALLBE, que fue entre nosotros el primero que recapacitó lúcidamente sobre este mecanismo:

..., si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico; y solo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida ... Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición’. (Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Séptima edición, Editorial Civitas, p. 430).

Y, más adelante, en la misma obra, explica la técnica operativa del principio de legalidad, así:

‘El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente’. (Op. cit., p. 431).

Pues bien: la jurisdicción contencioso-administrativa está organizada como una función jurisdiccional encaminada precisamente a velar por que todos los actos materialmente administrativos, con independencia del Órgano que los produce, se

ajusten al ordenamiento legal, como se desprende de la lectura del precepto contenido en el numeral 2 del artículo 203, y que guarda relación con el principio de legalidad, tutelado por el artículo 18 de la Constitución Política, o, como dice el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política con respecto a 'los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adoptan, expidan o en que se encuentren en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos'.

Como se advierte sin dificultades, no escapa al control de la legalidad ningún acto materialmente administrativo, que es el campo en donde despliega su función jurisdiccional la Sala Tercera, por lo que sin exageraciones cabe afirmar que el control de la legalidad previsto institucionalmente es una de las manifestaciones más generosas, en términos del derecho comparado, tanto desde el punto de vista de su alcance, como la de su acceso, por vía de la acción popular, que concede. Y este alcance debe relacionarse con el carácter absoluto de la norma contenida en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política, cuya generalidad, obvio es decirlo, no puede ser limitada, restringida, ni contener el diseño o acotar esferas de inmunidad jurisdiccional de la jurisdicción contencioso-administrativa no previstos en la norma constitucional de la que se ocupa ahora el Pleno, sin que tales espacios exentos de la jurisdicción contencioso-administrativa acordados por un texto con rango jerárquicamente inferior al de la Constitución, como es la ley, devenga inconstitucional.

Sobre la justiciabilidad de los actos administrativos expedidos por la Asamblea, ya se ha pronunciado con anterioridad la Sala Tercera de esta Corte y al analizar la sujeción de los actos administrativos expedidos por la Asamblea Legislativa al control de legalidad ejercido por esta Sala, en términos que el Pleno al hacerlos suyos, se permite reproducir:

'La Constitución Política ubica la jurisdicción contencioso administrativa en la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, el artículo 203, numeral 2 de la Constitución señala que la Corte Suprema tendrá entre sus atribuciones la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y las entidades públicas, autónomas o semiautónomas.

La norma constitucional antes citada le atribuye a la Corte Suprema el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros, sobre los actos y resoluciones expedidas por funcionarios públicos y autoridades nacionales, sin distinción alguna. Si la norma constitucional y el párrafo primero del artículo 98 del Código Judicial, cuya redacción es similar a la primera, no distinguen, tampoco el intérprete de las mismas puede efectuar distinciones, como regla general. Esta es una norma hermenéutica jurídica elemental aplicable en la presente controversia.

No existe, pues, base jurídica para sostener que los actos administrativos de la Asamblea Nacional no están sujetos al control

de legalidad que ejerce la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia'. (Sentencia de 23 de octubre de 1991 dentro del proceso contencioso-administrativo de nulidad propuesto para que se declarase la nulidad de la resolución #38 de 29 de diciembre de 1990).

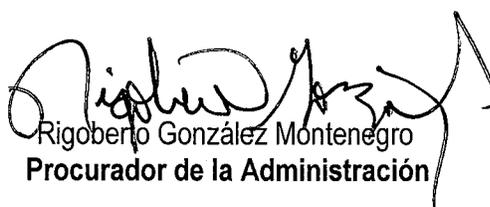
Por las consideraciones que anteceden, este Pleno coincide con los planteamientos de la parte demandante y el Procurador General de la Nación, en el sentido de que el artículo 43, de la Ley N° 16 de 1998, que adiciona el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa, es contrario a la Constitución, por cuanto vulnera el artículo 203, numeral 2 de nuestra Carta Política."

Dada la licitud de lo actuado, y por ser conforme a lo dispuesto en los artículos 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con los artículos 12, 21 y 61 del Código de Recursos Minerales, el 31 de enero de 2020, mediante la Resolución 2020-25, la Dirección Nacional de Recursos Minerales dispuso **acumular** los expedientes de la sociedad anónima Greenfield Resources, Inc., correspondiente a las solicitudes de exploración y de extracción de minerales metálicos (oro y otros) (Cfr. foja 177 del expediente judicial).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 10 de 12 de enero de 2021, emitida por el Ministerio de Comercio e Industrias.**

V. **Pruebas.** Se aceptan las que cumplan con los requisitos de Ley.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Maria Lilia Urriola de Ardiola  
Secretaría General