República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de septiembre de 2020
C-106-20

Ingeniero
Jaime Pashales
Director Nacional de Recursos Minerales (MICI)
Ciudad

Referencia: "*Viabilidad legal de continuar o no con el trámite administrativo llevado a peticionario, que podría contener vicios procesales*".

Cumpliendo con las atribuciones asignadas en el artículo 220 de la Constitución Política, desarrolladas en el artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, respondemos por este medio, la Nota DNRM-AL-79-20 fechada 26 de agosto de 2020, emitida por su despacho, donde describe, entre otras, la siguiente situación medular:

> *"Ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales se presentan solicitudes de concesión para la exploración y extracción de minerales, ya sean metálicos o no metálicos, así como para concesiones destinadas a obras públicas y civiles; por lo cual este Despacho realiza toda la actividad necesaria, a fin de darle a dichas solicitudes el trámite establecido por Ley; sin embargo en esta ocasión en particular solicitamos nos instruya sobre la legalidad o no de continuar con el curso del proceso interno que la que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias le lleva a cabo a un peticionario (empresa Hacienda Arena del Este, S.A) en cuyo expediente hemos identificado defectos de forma que se arrastran desde el inicio del trámite, errores que en lugar de advertírsele al solicitante para su oportuna subsanación pasaron inadvertidos hasta ahora que hemos hecho una revisión exhaustiva al expediente encontrándonos ante una Resolución que declaró Elegible a la empresa antes señalada el 29 de abril de 2009 misma que fue publicada en gaceta oficial No.26282 de 15 de mayo de 2009."*

Ante la lectura de los fundamentos de esta consulta y haciendo la salvedad que, sin examinar los expedientes correspondientes, nuestra respuesta será general, esta Procuraduría es del criterio que la Dirección General de Recursos Minerales, como autoridad competente responsable del trámite en cuestión, puede aplicar las disposiciones del Título III "*De la Revocatoria de los Actos Administrativos*" del Libro Segundo de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", así como las propias del Título II del mismo libro y de la misma Ley, con la guía proporcionada por la jurisprudencia pertinente.

A continuación estructuraremos los razonamientos que nos llevan a emitir la respuesta vertida.

A. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

El Preámbulo de la Constitución Política orienta el contenido del resto de la Carta Magna hacia la estabilidad institucional, para cumplir con este cometido, son establecidos los principios esenciales de Estricta Legalidad y Debido Proceso Legal.

El primer Principio se consagra en el artículo 18 de la Constitución Política: "*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas*". El desarrollo infra constitucional de éste, se encuentra dentro del texto de instrumentos legales tales como la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, *"Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales"* y el Decreto Ejecutivo No. 246 (De 15 de diciembre de 2004) *"Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central"*.

Igual ocurre con el segundo principio que hemos mencionado, a su vez consagrado en el artículo 32 de la misma Ley Fundamental, diciendo que: "***Nadie será juzgado, sino*** *por autoridad competente y* ***conforme a los trámites legales****, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria*" (Los resaltados son de la Procuraduría).

Este principio, se desarrolla dentro de los diferentes procesos que se surtan dentro de las esferas mencionadas arriba, incluyendo la administrativa, representada principalmente a través del Procedimiento Administrativo General, cuya ley también hemos mencionado.

Otro aspecto relevante que comprende su consulta, lo constituyen los bienes que finalmente son el objeto de los procesos de autorizaciones, que son los recursos minerales, declarados bienes de dominio público por parte del artículo 257 de la Constitución, dentro del Capítulo 1°, titulado "*Bienes y Derechos del Estado*", que forma parte de su Título IX, a su vez titulado "*La Hacienda Pública*", así:

> *"Artículo 257. Pertenecen al Estado:*
> ...
>
> *6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos,* ***las canteras y los yacimientos de toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada****, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas,* ***o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal"*** *(Los resaltados y subrayado son de la Procuraduría).*

Como se observa, el principio general que comprenden estos bienes, de acuerdo con la Carta Magna, es la prohibición implícita de que sean objeto de apropiación privada, a menos que se manifiesten las formas jurídicas derivadas del mismo artículo, es decir, la explotación directa, la creación de empresas estatales o mixtas para aquel propósito, y finalmente, la vía de la concesión y otros contratos, hacia las personas privadas.

Todas las formas de "*explotación*" (hoy matizado el término como "aprovechamiento") de estos recursos naturales, según la misma norma, son regulados a través de la Ley, en este caso, el Decreto Ley N° 23 de 22 de septiembre de 1963, que aprueba el Código de Recursos Minerales de la República, como norma general, así como para el presente caso, Ley 109 de 8 de octubre de 1973, "*Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos*".

Finalmente, y volviendo a la Constitución Política, el artículo 259 orienta al servidor público sobre las finalidades que deben cumplir estas disposiciones que traspasan bienes del Estado a manos privadas:

> *"Artículo 259. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y* ***el interés público****"* (El resaltado es de la Procuraduría).

El artículo 201, numeral 70 de la ya mencionada Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales" define la noción de "interés público*", dentro de la propia de "*orden público*" de la siguiente manera:

> *"Orden público. En sentido negativo,* ***es el desarrollo de las actividades*** *sociales de* ***acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas.*** *En sentido positivo, es equivalente a* ***interés público"*** (Los resaltados y subrayados son de la Procuraduría).

Las consideraciones antes señaladas son importantes, porque enmarcan el cometido de mantener la mencionada *estabilidad institucional* del Estado panameño, mediante el seguimiento y acatamiento de la ley, siguiendo trámites que sean pertinentes en las decisiones que hubiese que tomar la Administración Pública, muy especialmente dentro de una institución que decide sobre la delicada tarea de conceder a las empresas privadas, derechos de acceso y utilización relacionados recursos naturales no renovables, como son los yacimientos de toda clase.

B. DERIVACIONES JURÍDICAS DEL TEXTO DE LA CONSULTA REALIZADA

1. Resumen de las Irregularidades detectadas por la Autoridad Competente.

Según la Nota que origina esta respuesta, la DNRM-AL-79-20, las irregularidades encontradas en el expediente del usuario Arenas del Este, S. A., incluyen las siguientes:

Petición inicial carente de documento poder, escrito de solicitud, declaración jurada o recursos naturales específicos a los que se deseaba acceso. Aun así se narra que sí existía la pretensión de la concesión de un área de 500 hectáreas.

Carencia dentro del fajo de documentos presentado inicialmente de requisitos relativos a capacidad financiera, técnica y las fincas completas de donde se pretendía extraer los minerales correspondientes.

Falta de claridad en materia del propósito de la solicitud (exploración o extracción de minerales), el cual se cambia sin que la ley permita esta posibilidad en el momento procesal de la solicitud.

Luego de que la Dirección, hoy a su cargo, pidiera corregir la solicitud, a través de la Nota DNRM-AL-220-09, por traslape con área protegida Humedal Bahía de Panamá (reduciendo el área pretendida de la petición de 500 a 389.04 hectáreas), se declara por parte de la misma entidad a la empresa Arenas del Este, S. A., elegible para optar por el contrato de concesión de extracción de recursos minerales, mediante la Resolución No. 2009-140 de 29 de abril de 2009.

2. Particularidades del Acto Administrativo en el que se centra la Consulta.

Según lo que establece su nota, los errores de la resolución de elegibilidad comprenden, los siguientes:

- Falta de coherencia entre lo solicitado (concesión de exploración), con lo otorgado (extracción).
- La simbología requerida por las regulaciones mineras no era la correcta.
- La capacidad financiera no fue corregida.
- La certificación de las fincas a ser afectadas, no fue completada, carecen del plano de catastro emitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).
- Dentro del expediente administrativo que corresponde, *"...no existe documento por parte de la empresa donde se aclare por qué la zona fue reducida de 500 hectáreas a 389.04 hectáreas"*.
- Irregularidades en el pago de la tasa que corresponde.

- Inexistencia de "documento que justifique la "conversión de estatus" que presentó la empresa".

Aunado a lo anterior, su escrito, a foja 4, narra lo siguiente:

> "*Mediante Resolución 2010-48 de 13 de enero de 2010, la Dirección Nacional de Recurso Minerales solicita a la empresa Hacienda Arena del Este, S.A., aportar documentos actualizados y corregidos como: Certificación de Registro Público de la sociedad; Capacidad Financiera actualizada; Resolución mediante la cual se el Estudio de Impacto Ambiental o una certificación por medio de la cual se indique que se encuentra en trámite y su estatus; Corregir el Plan de trabajo y de la evaluación de yacimiento ya que los mismos fueron presentados en base a 500 hectáreas y la Resolución de Elegibilidad hace referencia a una superficie de 389.04 hectáreas (Todos estos documentos se debieron presentar antes de emitir la resolución de Elegibilidad)*".

Acto seguido, su misiva menciona la Resolución N° 2010-331 de 11 de mayo de 2010, donde se modifica la solicitud de exploración de minerales no metálicos en una zona de 389.04 hectáreas, ubicado en el corregimiento de Pacora (río Chico), distrito de Panamá, provincia de Panamá e identificada con el símbolo HAESA-EXPL (arena continental) con la finalidad de que sea tramitado como solicitud de extracción minera.

Existen otros trámites y actuaciones administrativas relativas a los intentos de corregir y otorgar oportunidades al usuario para que pudiera subsanar los defectos de su trámite.

Concluyendo el escrito con la siguiente frase que resume lo actuado:

> *"Nos preocupa que en aras de querer corregir defectos de forma de vieja data se conculquen principios fundamentales que rigen la Administración Pública porque dichos errores tuvieron su génesis en actos anteriores a la Resolución que reconoce como Elegible al solicitante y al amparo de la amplia jurisprudencia que se ha sentado al respecto".*

La consideración anterior, es importante, toda vez que señala que dentro del expediente administrativo correspondiente, existe la posibilidad de que se "*conculquen principios fundamentales que rigen la Administración Pública*".

Con respecto a la normativa administrativa especial de acceso a estos recursos naturales no renovables que rodea la consulta de referencia, al momento de establecer la "elegibilidad" de un peticionario, no determina de inmediato la concesión correspondiente, según redacta el Legislador, tanto en el artículo 178 de la norma general, el Código de Recursos Minerales[1], como en el artículo 9° de la norma específica en materia de recursos minerales

---

[1] Artículo 178 del Código de Recursos Minerales, dice así: "*Las concesiones de exploración, extracción, transporte o beneficio se otorgarán dentro de un período de veinte (20) días a partir de la fecha de la Resolución sobre elegibilidad de solicitud, a menos que antes de que expire el plazo de veinte (20) días se presente una oposición ante la Dirección General de Recursos Minerales*".

no metálicos, la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, "*Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos*"[2].

Esto lleva a la Resolución de Elegibilidad a la definición de un "Acto Preparatorio", sobre los cuales ha recaído importante jurisprudencia patria, como la que reproducimos a continuación:

> *"En ese sentido el tratadista LIBARDO RODRÍGUEZ R., señala que los actos preparatorios son "aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella..."(RODÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).*
>
> *Es por ello que esta Superioridad ha sido enfática en señalar que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. No obstante la única posibilidad de que los actos preparatorios o de mero trámite pueden ser susceptibles de una acción contenciosa administrativa, es cuando éstos de alguna forma deciden el fondo del asunto o impiden su continuación"*[3].

Así las cosas, la Resolución de Elegibilidad no constituye un acto definitivo que cause derecho hacia el usuario de manera individual, siendo precondición necesaria para la emisión de un acto posterior que sí otorgaría la pretensión buscada por aquel.

C. CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES.

Como es de su conocimiento de acuerdo con el artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política, la jurisdicción contencioso administrativa, donde cabría la declaratoria de nulidad

---

[2] El artículo 9° de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, dice lo siguiente: "*Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos*: La Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de *Comercio e Industrias determinará si de conformidad con la Ley el peticionario es elegible, en cuyo caso, sí el área solicitada no se encuentra dentro de un área de reserva o amparada por un contrato de exploración o explotación de los minerales a que se refiere esta Ley, ordenará la publicación de tres (3) avisos oficiales en fechas distintas en mi diario de amplia circulación de la capital de la República y por una vez en la Gaceta Oficial, a cargo del interesado. Se hará constar en los avisos oficiales la descripción de la zona solicitada, el nombre de las personas que aparecen como propietarios en el Catastro Fiscal o Catastro Rural, el tipo de contrato por celebrarse y e propósito .de la publicación del aviso. Copia del aviso se remitirá al Alcalde del Distrito respectivo para la fijación del Edicto correspondiente por el término de diez (10) días hábiles".*

[3] Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Fallo del viernes, 16 de abril de 2010. Magistrado Ponente: Winston Spadafora Franco.

con respecto a los actos administrativos, en virtud de este principio general, pertenece a la Corte Suprema de Justicia[4].

El artículo 52 dentro del Título II, titulado "*De la Invalidez de los Actos Administrativos*", dentro de la misma Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", describe los casos donde se incurre en el vicio de nulidad absoluta.

> *"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:*
>
> *1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
>
> *2. Si se dictan por autoridades incompetentes;*
>
> *3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;*
>
> *4.* ***Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal****;*
>
> *5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado"* (El resaltado es de la Procuraduría).

Por su parte, en el Capítulo Título III del Libro Segundo de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, titulado "*De la Revocatoria de los Actos Administrativos*", establece la posibilidad de la Administración Pública de "revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros". Lo anterior está condicionado a los siguientes supuestos, presentes en el artículo 62 de la precitada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", modificado por el artículo 3 de la Ley N° 62 de 23 de octubre de 2009:

---

[4] El artículo 206 de la Constitución Política dice que: "*La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

...

2. 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 de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país".

> "*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*" (El subrayado y los resaltados son de la Procuraduría).

Los detalles definitorios de la nulidad y la revocatoria son sutiles y no se expresan de manera definitiva en las normas citadas, así que son requeridas las construcciones jurídicas que serán siempre particulares al caso concreto que se trate, con ayuda de la doctrina y de la jurisprudencia pertinente.

Comprendemos que lo que se busca con la consulta es la restitución de un orden jurídico que, según el texto de su nota, se ve ostensiblemente vulnerado, buscando a través de la anulación de oficio tal solución, como diría BELADIEZ ROJO: *"...las consecuencias que se van a derivar de esa invalidez van a ser las mismas sea el acto nulo o simplemente anulable: la declaración formal de la invalidez, esto es, la expulsión de ese acto del mundo del Derecho o, lo que es lo mismo, la pérdida definitiva de eficacia (8); ineficacia que, salvo excepciones, no sólo determinará la imposibilidad de producir efectos hacia el futuro, sino también la de borrar aquellos efectos que el acto inválido produjo en el pasado*"[5].

Como colofón, ya hemos explorado que la normativa que trata sobre recursos naturales, debe inspirarse siempre en el concepto de Orden Público. La cantidad de irregularidades que establece su escrito, como autoridad competente en la materia, parece dirigirnos hacia una consecuencia indispensable para la salvaguarda de la normativa que lleva a un aprovechamiento ordenado de tales recursos.

---

[5] ROJO. Beladiez, M. La nulidad y la anulabilidad: su alcance y significación. Revista de Administración Pública, - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Madrid, 1994. Página 6.

Al respecto, esta Procuraduría ya se ha pronunciado en el tenor siguiente:

> *"Sobre este punto, es necesario señalar que la revocatoria y la nulidad son dos figuras que la Ley 38 de 2000 las utiliza indistintamente,* ***para que la Administración pueda dejar sin efecto sus propios actos.*** *Así, el artículo 51 comienza diciendo que "Los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley"; el artículo 55 establece que "la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso" y el artículo 62 dispone 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".*
>
> *Por su parte, el numeral 100 del artículo 201 define el término "revocatoria" como la "Declaración adoptada por la autoridad competente que deja sin efecto una decisión o acto anterior".*
>
> *En este sentido, la revocatoria es la declaración que hace la Administración para dejar sin efecto sus propios actos, cuando los mismos no se encuentran en firme y han sido impugnados por parte interesada en tiempo oportuno, por adolecer de algunos de los vicios de nulidad absoluta mencionados en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.* ***Cabe mencionar que si el acto reconoce derechos a favor de terceros y se encuentra en firme, la propia entidad también puede revocarlo de oficio*** *o a solicitud de parte,* ***con fundamento a lo que establece el artículo el 62 de la precitada Ley 38.***
>
> *Dicho artículo 62 establece como regla general, que los actos administrativos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros, no podrán ser revocados o anulados por la misma entidad pública que los emitió, no obstante, la misma norma contempla cuatro supuestos que constituyen la excepción a esta regla..."*[6] (Los resaltados son de la Procuraduría).

Teniendo clara la posibilidad que otorga la ley para la revocatoria de oficio de los propios actos de la Administración, continua la consulta haciendo las afirmaciones que se reproducen abajo, así:

> *"Como se puede apreciar, los supuestos señalados en este artículo 62, para poder* ***revocar*** *de oficio un acto administrativo en firme, son distintos de los que establece el artículo 52. Los primeros tienen que ver con los requisitos del acto en sí, que los establece el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000 (competencia, objeto, causa, y motivación).*
>
> *Los del artículo 52 tienen que ver con aspectos procesales, los que provocan la nulidad absoluta, por adolecer de vicios en la cadena de producción del acto.*

---

[6] Procuraduría de la Administración. Consulta C-033-19. http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/instituci%C3%B3n/autoridad-nacional-de-administraci%C3%B3n-de-tierras

> *En lo que se refiere a la **nulidad**, la Constitución Política y el Código Judicial, le atribuyen a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, la facultad para declararla.*
>
> *El numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política dispone que entre las funciones que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, con la audiencia del Procurador de la Administración está la de "**anular** los actos acusados de ilegalidad", y el numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial, señala que entre las funciones de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de esa corporación de justicia está la de conocer de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad."*
>
> ***Lo expresado en los párrafos que anteceden, nos conducen a señalar que si el acto acusado de ilegal no se encuentra en firme, la instancia para declarar su revocatoria es la gubernativa**; pero en caso contrario, de encontrarse en firme y es de aquellos que reconoce derechos a favor de terceros, la propia entidad también puede revocarlo de oficio o a solicitud de parte, si se encuentra inmerso en algunos de los supuestos previstos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.*
>
> *Ahora bien, si el acto definitivo se encuentra en firme, y adolece de algunos de los vicios de nulidad absoluta, le corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia declarar la **nulidad** del mismo".*

La misma consulta también distingue entre un acto preparatorio y un acto administrativo en firme. Los primeros son precursores del acto en firme, no siendo definitivos en sí mismos y dependientes de que se emita la decisión final. Éstos no son susceptibles de ser acusados de nulidad en la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado de la siguiente manera:

> *"El artículo 42 de la Ley 135 de 1943 dispone que para ocurrir en demanda ante la Sala Contencioso Administrativo, es necesario que los actos administrativos impugnados sean "actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que pongan término o hagan imposible su continuación", es decir, es imprescindible que los actos acusados de ilegalidad causen estado o sean de carácter definitivo, situación que no se presenta en este caso"*[7].

En este mismo sentido, se distinguen los dos tipos de actos susceptibles de ser impugnados con miras a su eventual revocatoria y coincidentes en causales de nulidad, pero que difieren en cuanto a la competencia institucional requerida para su conocimiento y subsecuente trámite. Para lo anterior, volvemos a utilizar conceptos emitidos por la Corte Suprema de Justicia:

---

[7] Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Fallo de 15 de enero de 2001. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

> *"Es oportuno señalar entonces la diferencia entre un acto definitivo y un acto preparatorio. "Esta distinción es importante porque el hombre de leyes debe tener en cuenta contra cuál de los actos administrativos debe dirigir la acción acusatoria.*
>
> *Esta acción debe dirigirse contra el acto definitivo, como lo establece nuestra ley procesal de lo contencioso administrativo, o contra el acto trámite cuando este pone fin a la controversia. Así pues nunca la acción puede dirigirse contra los actos preparatorios por los cuales se entienden aquellas diligencias encaminadas a investigar una situación jurídica. Un ejemplo de ello lo tenemos en la legislación agraria. Cuando se trata de averiguar si un inmueble ha estado inexplotado durante algún tiempo, se dicta una providencia mediante la cual se ordena que se abra una investigación tendiente a investigar aquello. Esa providencia es un acto preparatorio, es decir, que no es el acto definitivo mediante el cual se declara que el inmueble no ha sido explotado y se decreta su reintegro al REGISTRO JUDICIAL. JUNIO 1995. 392 CONTENCIOSO ADM. DE PLENA JURISDICCIÓN patrimonio nacional. Sería un error mayúsculo, a pesar de lo cual se ha incurrido en él, dirigir una demanda de anulación contra aquel acto preparatorio". (Rojas, Gabriel. El Espíritu del Derecho Administrativo. Editorial Temis, S. A. Bogotá, Colombia. 1985. Página 42-43)"*[8].

El mismo evento de la declaratoria de nulidad, es posible siempre y cuando se cumplan con los requisitos del artículo 62 de la precitada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, como también señalan los anales de la jurisprudencia patria, transcritos a continuación:

> *"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).*
>
> ...
>
> *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 contratos de concesión, y al artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000, pues la Dirección Nacional de Recursos Minerales del***

---

[8] Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Fallo de 2 de junio de 1995. Magistrada Ponente: Mirtza Franceschi De Aguilera.

> ***Ministerio de Comercio e Industrias cumplió la normativa vigente en su totalidad, motivando adecuadamente los elementos jurídicos que sustentaron su decisión de revocar 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, otorgado a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A*"[9] (Los subrayados son de la Procuraduría).

De la jurisprudencia citada, así como la doctrina contenida en ella y las disposiciones relacionadas, se desprende claramente que la Resolución de Elegibilidad a la que se refiere su consulta, no constituye un acto administrativo que agote el trámite gubernativo imposibilitando su continuación, sino que por el contrario, es previo a la concesión de recursos minerales, quedando pendientes mayores requisitos y responsabilidades inherentes al trámite correspondiente.

D. CONCLUSIONES.

La Resolución de Elegibilidad, genera derechos a favor de terceros, los cuales deben ser tomados en cuenta con respecto a lo que dice la Ley ante cualquier acción que se fuese a tomar, así como todos los componentes del debido proceso legal[10], pues existe la posibilidad de su revocatoria administrativa, a pesar de haber sido emitida por la misma Dirección de Recursos Minerales, en virtud de que aquel es un acto administrativo no susceptible de ser presentado para estos fines ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, al no causar por sí solo estado, sino una mera elegibilidad, resultando ser de mero trámite con respecto al verdadero derecho definitivo que generaría la concesión de recursos minerales.

Como fue establecido en consultas anteriores, y en la jurisprudencia señalada, las causales establecidas por la Ley pueden ser utilizadas por la entidad que usted dirige de acuerdo a sus competencias otorgadas por el Decreto Ley N° 23 de 22 de agosto de 1963, reformado a través del Decreto de Gabinete N° 225 de 16 de julio de 1969, el Decreto de Gabinete N° 404 de 27 de diciembre de 1970 y el Decreto Ley N° 6 de 15 de febrero de 2006, como organismo de ejecución técnica y administrativa de la política nacional de aprovechamiento y conservación de los recursos minerales, así como la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, "*Por la cual se reglamenta la exploración y explotación de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicos, refectorios y metalúrgicos*".

---

[9] Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano. Fecha: 11 de mayo de 2017

[10] El artículo 201, numeral 31 de la Ley N° 38, de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", define al Debido proceso legal como el "*Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa*".

Es por las consideraciones anteriores que esta Procuraduría es del criterio que la Dirección General de Recursos Minerales, como autoridad competente responsable del trámite en cuestión, puede aplicar para este caso en concreto las disposiciones del Título III "*De la Revocatoria de los Actos Administrativos*" del Libro Segundo de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", así como las propias del Título II del mismo libro y de la misma Ley, con la guía proporcionada por la jurisprudencia pertinente.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/hjmm

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN