

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 228732022.

Vista Número 1331

Panamá, 10 de agosto de 2022

La firma forense González Revilla y Asociados, actuando en nombre y representación de la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por la apoderada judicial de la sociedad Cantera María Eugenia, S.A., respecto a la decisión contenida en la Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante la cual se le sancionó con una multa de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), por el incumplimiento del Contrato de Concesión 250 de 25 de noviembre de 2000 (Cfr. fojas 25 a 26 del expediente judicial).**

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión de la apoderada judicial de la accionante, la medida adoptada por la entidad demandada transgredió los artículos 34, 37, 52 (numeral 4), 55, 64, y 118 (numeral 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señalando que el contenido fundamental de la garantía del debido proceso, impone que el actuar de

la Administración debe ser sin menoscabo del mismo; que la Ley 109 de 1973, no establece procedimiento alguno para la imposición de sanciones por su incumplimiento, por lo que para todos los efectos legales se debió seguir el procedimiento administrativo contemplado en la mencionada Ley 38; que de manera arbitraria y sin iniciar un procedimiento sancionatorio, se condenó de manera ilegal a su mandante; que era necesario haber emitido una resolución de inicio del respectivo procedimiento de oficio; y que, se desprendía un impedimento manifiesto del Director Nacional de Recursos Minerales, con el expediente IASSA-EXTR (piedra de cantera) 94-97, en el cual fungió como la Capacidad Técnica de la anterior concesionaria, es decir, de la empresa Inversiones Avícolas Agropecuarias, S.A. (Cfr. fojas 15 a 19 y 21 a 22 del expediente judicial).

De igual manera, señaló la firma forense que el acto censurado de ilegal, conculcó el artículo 31 (restablecida su vigencia mediante la Ley 13 de 3 de abril de 2012) y el artículo 2 (modificado por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985), ambos de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, argumentando que la resolución acusada, violando el debido proceso legal, se fundamentó en situaciones falsas e inexactas, ya que la sanción impuesta a la sociedad recurrente se basó en hechos ocurridos en los años 2000 al 2004, cuando no era concesionaria del Contrato 250 de 25 de noviembre de 2000 (Cfr. fojas 19 a 21 del expediente judicial).

Finalmente, indicó la parte actora que se infringió el artículo 39 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, argumentando que de la norma citada se desprende el conflicto de interés del Director Nacional de Recursos Minerales, respecto al caso en estudio, toda vez que el mismo fungió como la Capacidad Técnica de la anterior concesionaria, es decir la sociedad Inversiones Avícolas Agropecuarias, S.A. (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho **debe reiterar su oposición a los argumentos expresados por la apoderada judicial de la accionante**, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, el **Ministerio de Comercio e Industrias** otorgó a la sociedad Inversiones Avícolas Agropecuarias, S.A., una concesión para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una zona de 171 hectáreas, la cual fue formalizada mediante el Contrato 250 de 25 de noviembre de 1999, siendo así que posteriormente, dicha empresa petitionó

una autorización para el traspaso a la hoy demandante, **Cantera María Eugenia, S.A.**, de todos los derechos inherentes al contrato, habiéndose autorizado este requerimiento mediante la Resolución 2009-14 de 19 de enero de 2009 (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

En ese contexto, al examinar el acto censurado de ilegal, es decir, la **Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020**, emitida por la **Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, observamos que, entre sus considerandos, se señalaba lo siguiente:

“
...

CONSIDERANDO:

Que la empresa **CANTERA MARIA EUGENIA S.A.**, es titular del Contrato de Concesión N° 250 de 25 de noviembre de 1999, publicado en Gaceta Oficial N° 23,972 del 20 de enero de 2000, que le otorgó derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una (1) zona de 171 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Chilibre, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

Que la cláusula cuarta del Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial N° 23,972 de 20 de enero de 2000 refiere lo siguiente:

'LA CONCESIONARIA se obliga a cumplir con las disposiciones de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996 y las aplicables del Código de Recursos Minerales, además de la Ley 56 de 1995 y demás Leyes del Ordenamiento Jurídico Nacional'.

Que la cláusula décima segunda del Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999, establece:

'La CONCESIONARIA deberá suministrar todos los informes que la Ley, Reglamentos e Instrucciones requieran dentro de los plazos establecidos'.

...

Por su parte la cláusula décimo cuarta del Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999, dispone:

'LA CONCESIONARIA pagará al Municipio de Panamá, la suma de B/.0.13 por metro cúbico de piedra de cantera extraída, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 32 de 9 de febrero de 1996'.

...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Sobre este escenario, se pudo colegir palmariamente que, del contenido del acto objeto de reparo, se evidenció que **entre la sociedad Cantera María Eugenia, S.A., y la entidad demandada, para todos los efectos jurídicos que esto implicaba, existía un contrato debidamente formalizado y autorizado que databa del año 1999, el cual contiene sendas cláusulas que llevaban inmersas en ellas derechos y obligaciones para ambas partes, y en ese sentido, el cumplimiento de éstas, imponía la completa observancia de las normas, reglamentos y demás disposiciones legales que rigen la materia sobre la que trata el contrato.**

Respecto a lo antes expuesto, todo contrato público, tal como lo es el Contrato 250 de 25 de noviembre de 1999, conllevaba derechos y obligaciones para las partes, por lo que, al observar lo que establece su **cláusula décima segunda**, vemos que la misma indica que **“La CONCESIONARIA deberá suministrar todos los informes que la Ley, Reglamentos e Instrucciones requieran dentro de los plazos establecidos”**, y sobre ese particular, los artículos 17 y 30 (modificados por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996), de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, establecen lo siguiente:

“Artículo 17. Los Municipios supervisarán la cantidad de minerales extraídos por cada concesionario e **informarán, a la Dirección General de Recursos Minerales del MICI, sobre la extracción y los contratistas que lleguen al cómputo de regalías, según lo establecido en el contrato.** De igual forma, los municipios informarán a la Comisión Consultiva de Concesiones para las Exploraciones y Explotaciones de Minerales no Metálicos, cuando se causen daños o efectos nocivos al ambiente por motivo de la explotación.

La Dirección General de Recursos Minerales del MICI revisará los informes dentro de un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de su presentación, los aprobará con o sin modificaciones y ordenará los ajustes pertinentes, a que hubiere lugar, respecto a los pagos de regalías o derechos municipales efectuados...”

“Artículo 30. La Dirección General de Recursos Minerales del MICI y el municipio respectivo, velarán por el cumplimiento de la presente ley y de los contratos que se celebren de acuerdo con ésta, e inspeccionarán, vigilarán y

fiscalizarán las operaciones de exploración y explotación de los minerales a que se refiere esta Ley."

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 22,975 publicada el 14 de febrero de 1996).

Así mismo, el artículo 19 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, expresa lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 19. Los contratistas deberán presentar un informe anual sobre el desarrollo de sus trabajos de exploración y explotación, el cual incluirá aspectos técnicos, ambientales, financieros y de personal, de acuerdo con las instrucciones que dicte la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias."

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 17,520 publicada el 25 de enero de 1974).

Por otro lado, la **cláusula décimo cuarta** del Contrato 250 de 25 de noviembre de 1999, indica que: **"LA CONCESIONARIA pagará al Municipio de Panamá, la suma de B/.0.13 por metro cúbico de piedra de cantera extraída, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 32 de 9 de febrero de 1996"**.

Al respecto, la Ley 27 de 4 de mayo de 2015, que reforma el Código Fiscal y dicta otras disposiciones, adicionó el artículo 211-A al Código de Recursos Minerales, señalando lo siguiente:

"Artículo 211-A. Los concesionarios dedicados a la extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, piedra caliza, arcilla y tosca que se realice en propiedades estatales y privadas pagarán en concepto de regalías las sumas siguientes:

...

5. Piedra de cantera, cincuenta centésimos de balboas (B/.0.50) por metro cúbico.

...

Para tales efectos, **los concesionarios dedicados a la extracción de los productos antes mencionados deberán efectuar una liquidación mediante declaración jurada mensual en formulario que proporcione la Administración Tributaria.**

..." (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27772-A publicada el 4 de mayo de 2015).

En congruencia con la norma antes citada, los artículos 1 (numeral 4) y 2 del Decreto Ejecutivo 360 de 4 de agosto de 2015, que reglamenta la obligación de pago de regalías,

establecidas en el artículo 211-A del Código de Recursos Minerales, expresan lo que a seguidas se anota:

“Artículo 1. Los concesionarios que extraigan arena, cascajo, piedra de cantera, piedra caliza, arcilla y tosca en propiedades estatales y privadas, quedan obligados a pagar regalías por la extracción de los minerales no metálicos antes mencionados, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 27 de 2015 como se detalla a continuación:

...

4. Grava de río, **piedra de cantera**, piedra caliza y tosca para relleno, **cincuenta centésimos de balboa (B/.0.50) por metro cúbico.**

El pago de las regalías antes mencionadas le es aplicable a la extracción de minerales no metálicos, para obras públicas y civiles.”

“Artículo 2. La liquidación de las regalías de que trata el artículo 211-A del Código de Recursos Minerales se hará mediante declaración jurada mensual, en formulario que al efecto adopte y proporcione la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Los pagos de las regalías se harán mensualmente antes del día 30 del mes siguiente a aquel en que se llevó a cabo la extracción del mineral, en las oficinas de recaudación de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas o por medio de las entidades bancarias autorizadas por dicha Dirección.

...” (El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27838-C publicada el 4 de agosto de 2015).

Planteado lo anterior, al confrontar lo que estipulan las cláusulas antes mencionadas del Contrato 250 de 25 de noviembre de 1999, con la normativa legal citada, se pudo colegir claramente la configuración de los incumplimientos en los cuales incurrió la sociedad demandante **Cantera María Eugenia, S.A.**, en atención a las obligaciones contenidas dentro del compromiso contractual del cual es titular; y en ese sentido, tales inobservancias se dejaron debidamente constatadas en el acto censurado de ilegal.

En abono de lo anterior, el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada mediante la Nota DNRM-AL68-2022 de 1 de abril de 2022, dio cuenta precisa de los incumplimientos en los cuales incurrió la sociedad accionante, indicando lo siguiente:

“

...

La Dirección Nacional de Recursos Minerales, atendiendo a sus facultades y funciones legales, **procedió a realizar evaluación del expediente de concesión minera de la empresa Cantera María Eugenia S.A., identificando lo siguiente:**

- Ausencia de presentación de informe (sic) anuales correspondientes a los periodos 2000 a 2004, 2009 a 2011 y 2017 a 2019.
- Inconsistencia en la presentación de informes mensuales de producción. El último informe mensual que reposa en el expediente corresponde al mes de mayo del año 2017.
- Incumplimientos en la obligación del pago de impuesto municipal. De conformidad a la documentación que reposa en el expediente de concesión, el último pago de impuesto municipal realizado por lo concesionaria al Municipio de Panamá fue en el año 2016.
- Incumplimiento en la obligación del pago de regalías por la extracción del mineral. El último pago de regalías realizado por el concesionario a la Dirección General de Ingresos corresponde al mes de mayo del año 2017.

Los incumplimientos antes señalados, contravienen lo dispuesto en la cláusula Decimocuarta (sic) del Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999 de la empresa Cantera María Eugenia S.A. y el Decreto Ejecutivo No. 360 de 4 de agosto de 2015, 'Que reglamenta la obligación de pago de regalías, establecidas en el artículo 211-A del Código de Recursos Minerales'; que disponen lo siguiente:

'DÉCIMOCUARTA: LA CONCESIONARIA pagará al Municipio de Panamá, la suma de trece centésimos de Balboa con 00/100 (B/.0.13) por metro cúbico de piedra de cantera extraída, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 32 de 9 de febrero de 1996'.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 95 y 96 del expediente judicial).

Ahora, respecto a la potestad sancionatoria con la que contaba la institución demandada, ésta se encuentra claramente determinada en el artículo 31 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, el cual, de acuerdo al artículo 19 de la Ley 13 de 3 de abril de 2012, fue restablecida su vigencia.

Veamos:

“Artículo 19. Se restablece la vigencia del artículo 31 de la Ley 109 de 1973, así:

Artículo 31: La Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias podrá sancionar el incumplimiento o violación de las disposiciones de esta Ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión, con el decomiso de los materiales extraídos a favor de la Nación, con multa de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y/o con la cancelación de la

concesión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 y de la responsabilidad civil o penal que derive de la conducta sancionada.

La gravedad de la falta se calculará en atención al tipo de infracción o al costo de los daños ocasionados y/o a la cuantía del mineral extraído.

Contra las sanciones establecidas en este artículo, solo caben los recursos de reconsideración ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales y de apelación ante el ministro de Comercio e Industrias. Con la resolución que resuelve el recurso de apelación se agota la vía gubernativa."

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27007-D publicada el 3 de abril de 2012).

En relación a la norma antes citada, se pudo apreciar de manera evidente la facultad sancionadora que ostentaba **la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, para imponer multas que oscilen entre **cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) por el incumplimiento o violación de las disposiciones de la Ley, así como por la inobservancia de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión**; lo que nos permitió colegir que, la multa de **cincuenta mil balboas (B/.50,000.00)** impuesta a la demandante, se encontraba dentro del rango monetario que posee la entidad para proceder en tal sentido, y además, los incumplimientos al contrato de concesión y a la ley, en los que ha incurrido la activadora jurisdiccional, se enmarcaban perfectamente dentro de la potestad sancionadora que sirvió de base para la sanción aplicada.

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante, a fin de demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 472 de doce (12) de julio de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por la

accionante, las que se encuentran visibles a fojas 25, 26, 27 a 30, 31 a 35, 91 y 92, del infolio de marras (Cfr. fojas 150 y 151 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020, siendo así nuestro firme criterio que en base a lo que consta en autos, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones de la accionante** (Cfr. foja 151 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor de la recurrente, si bien, ésta se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se efectuó con fundamento en las cláusulas del Contrato de Concesión 250 de 25 de noviembre de 2000, en concordancia con la facultad sancionadora que posee el Ministerio de Comercio e Industrias, de acuerdo a la Ley 109 de 1973.**

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria de la demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.**

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 74 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables**, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto no presta mérito suficiente para aceptar las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2020-23 de 30 de enero de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaría General