

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 800

Panamá, 25 de abril de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

Exp. 672452020

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de **Cemento Bayano, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 332-STL-2014 de 11 de noviembre de 2014, emitida por la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá**, sus actos confirmatorios y 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, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo ya señalado en nuestro escrito de contestación de la demanda, en cuanto a la falta de asidero jurídico que se observa en la pretensión de la recurrente, **Cemento Bayano, S.A.**, dirigida particularmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 332-STL-2014 de 11 de noviembre de 2014, emitida por la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá**, la cual, en su opinión, es contraria a Derecho.

La acción ensayada por la recurrente se sustentó básicamente en que, en virtud de los contratos de concesión celebrados con el Estado panameño, la misma posee

derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Continuó argumentando la actora, que la actividad objeto de la presente causa era parte de una operación de cantera, que estaba amparada bajo dos (2) contratos de concesión minera con el Estado, con lo cual la misma estaba autorizada para realizar todos los trabajos necesarios para lograr dicha extracción (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Agregó, que en razón de lo anterior, no requería un permiso de movimiento de tierra, ya que no se trata de la ejecución de una obra civil, sino de un descapote del material orgánico (v. gr. raíces y troncos) para llegar al material subyacente, lo cual es parte del proceso de operación de una cantera (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Concluyó la demandante sosteniendo que las concesiones mineras que mantiene no constituyen movimientos de tierra con la finalidad de realizar una obra de parcelación, urbanización o edificación de inmuebles, sino un descapote como parte de las operaciones que son propias de una cantera; y que mediante la resolución atacada la entidad demandada trató indebidamente la operación minera que se realizaba como una actividad urbanística (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho **reitera el contenido de la Vista 409 de 9 de abril de 2021**, por medio de la cual contestamos la acción en estudio, e **insistimos** en que no le asiste la razón a la recurrente, puesto que la Resolución N° N° 332-STL-2014 de 11 de noviembre de 2014, 173-2014 de 2 de julio de 2014, acusada de ilegal, al igual que sus actos confirmatorios, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de demanda, por las razones que expondremos a continuación.

Según sostiene la entidad demandada en el acto impugnado, la empresa demandante ha infringido el artículo primero del Acuerdo Municipal 116 de 9 de julio de 1996, el cual establece que "*Para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y **movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá**, por realizarse*

a través del sector privado o público, **se requiere obtener permiso escrito por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales...**" (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 49-51 del expediente judicial).

En esta misma línea, a través de la Resolución 361-STL-2018 de 10 de diciembre de 2018, es decir, el acto confirmatorio, la Alcaldía de Panamá reafirma el criterio antes expuesto, al tiempo que detalló con mayor claridad las razones por las cuales adoptó la medida de sanción pecuniaria en contra de la empresa, al indicar lo que a seguidas copiamos:

"En relación con el argumento de la concesión minera, planteado por la recurrente, este Despacho no comparte el criterio endilgado, toda vez que, aquí no se está cuestionando el contrato de concesión suscrito entre el Estado y el concesionario, tampoco se cuestiona (sic) los derechos que tiene el concesionario basado en el contrato. Lo que aquí se debate es que la concesionaria (Cemento Bayano S.A. / Cemex Panamá), para la fecha de la inspección (4/8/2014) estaba realizando trabajos de moviente (sic) de tierra corte y relleno (para el acceso hacia futura minería de piedra, área de 500.00 metros X 100.00 metros X 4.00 metros). De allí, que es importante señalar que dicha actividad estaba violentada (sic) el Acuerdo Municipal N° 116 del 9 de julio de 1996, toda vez que esta norma administrativa es clara y no hace excepción alguna, es decir que es aplicable para todos y en todo el Distrito de Panamá, misma que estaba vigente en el año 2004, fecha en que se otorgó la prórroga del Contrato de Concesión N° 37 de abril de 1975.

Obsérvese que en el artículo SEGUNDO y SEXTO, de la Resolución N° 22 del 4 de agosto de 2004, emitida por el Ministerio de Comercio e Industrias, mediante el cual se otorgó una segunda prórroga al Contrato N° 37 del 29 de abril de 1975, está claramente establecido lo siguiente:

'SEGUNDO: Informar a la empresa CANTERA EL CERRO, S.A., que deberá cumplir con todo lo establecido y solicitado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), al momento de iniciar la prórroga, **así como también cumplir con todas las normas vigentes al inicio de la presente prórroga.**

...

SEXTO: El concesionario deberá presentar dentro del último año de vigencia de su contrato un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) **y cumplir con todas las normas vigentes al inicio de ésta.**" (El énfasis del documento original) (Cfr. fojas 53-54 del expediente judicial).

En esta misma línea de pensamiento, el informe de conducta emitido por la Alcaldía de Panamá reiteró el criterio expuesto en líneas precedentes, haciendo hincapié en que existe la obligatoriedad de solicitar permiso al municipio para cualquier movimiento de tierra. En dicha ocasión, la entidad demandada sostuvo lo siguiente:

“... toda vez que inclusive dentro del contrato de concesión para la explotación de la actividad minera, una de las obligaciones era con la de cumplir con todas las normas vigentes al momento de dar inicio a la concesión; entre las que se encuentra la obligatoriedad de solicitar permiso de construcción para la actividad de movimiento de tierra, independientemente de su finalidad...” (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

En atención a lo indicado, queda claro que la resolución acusada no ha perturbado la seguridad jurídica de la actora ni ha sido dictada con infracción de alguna disposición legal como ésta lo afirma, puesto que, como lo hemos señalado, la misma ha sido el resultado de la comisión por parte de **Cemento Bayano, S.A.**, de infracciones en materia urbanísticas contempladas en la Ley 6 de 2006 y en el Acuerdo Municipal 116 de 1996, las cuales fueron debidamente corroboradas en el procedimiento técnico legal a seguir para estos casos, de manera tal que no se ha lesionada la normativa citada como infringida por la recurrente.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas N° 418 de 24 de agosto de 2021, por medio del cual **admitió como pruebas presentadas por la accionante**, la copia autenticada de la Resolución N° 332-STL-2014 de 11 de noviembre de 2014, que es el acto acusado dentro de este proceso; así como sus actos confirmatorios, entre otros (Cfr. foja 213 del expediente judicial).

De igual forma, a través del referido auto, la Sala Tercera inadmitió una serie de pruebas documentales, de informes, testimoniales y de reconocimiento propuestas por la parte actora, por considerar que las mismas no se ajustaban a lo normado en los artículos 783, 833, 844 y 865 del Código Judicial (Cfr. fojas 213-216 del expediente judicial).

En contra de dicho pronunciamiento judicial, la recurrente presentó un recurso de apelación, mismo que fue resuelto a través de la Resolución de 3 de marzo de 2022, en donde el resto de los Magistrados que componen la Sala Tercera confirmaron todo lo dispuesto en el auto principal (Cfr. fojas 245-250 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, vale la pena acotar que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la accionante **no logró cumplir la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Sentencia de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), señalando en torno al mismo 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 784 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° ..., emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar las circunstancias que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá acreditarlos con los**

medios de prueba idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que se solicita.

Finalmente, recalamos la importancia que tiene **la accionante en cumplir con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de convicción que fundamenten la demanda promovida por la firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de **Cemento Bayano, S.A.**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución N° 332-STL-2014 de 11 de noviembre de 2014**, emitida por la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá**, ni sus actos confirmatorios; y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General