

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1364

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de noviembre de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado César Ossa Ureña, quien actúa en nombre y representación de **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2018-151 de 24 de septiembre de 2018, emitida por la **Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación
de la demanda.

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

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

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

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

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado de **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, señala que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones de la Ley 38 de 2000:

a.1. El artículo 34 relativo a los principios del procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial);

a.2. El artículo 52 (numeral 4) relacionado a a las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

a.3. El artículo 91 (numeral 2) que dispone que únicamente se notificará personalmente la resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir un testimonio y aquélla en que se admita demanda de reconvención (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial);

a.4. El artículo 147 que establece que además de las pruebas pedidas, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas de esta Ley, el funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes (Cfr. foja 14 del expediente judicial);
y

B. El artículo 31 de la Ley 109 de 1973, restablecido por el artículo 19 de la Ley 13 de 2012, que indica que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias podrá sancionar el incumplimiento o violación de las disposiciones de esta Ley (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, se tiene que el acto acusado de ilegal, lo constituye la Resolución 2018-51 de 24 de septiembre de 2018, dictada por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la cual se decidió:

"PRIMERO: ORDENAR la suspensión de toda actividad minera que realiza la empresa Tosca Hermanos Cáceres..., por no contar con los permisos correspondientes.

SEGUNDO: SANCIONAR con una multa de **VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00)** a la empresa Tosca Hermanos Cáceres...; la cual deberá ser depositada en la Dirección Nacional de Recursos Minerales en el término de quince (15) días hábiles...por no contar con la autorización correspondiente, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 109 de 1973, como quedó establecido en el artículo 19 de la Ley 13 del 3 de abril de 2012” (Lo destacado es de la entidad) (Cfr. fojas 44-46 del expediente judicial).

En atención a la medida adoptada en su contra, el recurrente interpuso el correspondiente recurso de apelación, mismo que fue decidido a través de la Resolución 34 de 6 de mayo de 2019, expedida por el Ministro de Comercio e Industrias por cuyo conducto se resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: MANTENER en todas sus partes la Resolución No.2018-151 de 24 de septiembre de 2018..., mediante la cual se ordena la suspensión de toda actividad minera realizada por la empresa **TOSCA HERMANOS CÁCERES, S.A.**, y la imposición de una multa de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00)...” (La negrita es del Ministerio de Comercio e Industrias) (Cfr. fojas 47-49 del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso en estudio, solicitando que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada; y que: “se reestablezca el derecho subjetivo de nuestro representado por no haberse permitido la participación procesal, antes de decidir la cuestión de fondo...” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En términos generales, según afirma el abogado del demandante, en el transcurso del proceso administrativo llevado a cabo por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, en contra del actor, se infringió el debido proceso; ya que se le tomó declaración a personas naturales distintas a su representado, para finalmente sancionarlo con una multa de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), lo que, en su opinión, dejó en estado de indefensión a **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)** (Cfr. fojas 7-9 y 14 del expediente judicial).

Continúa explicando, que el accionante nunca fue notificado del proceso instaurado en su contra por la entidad demandada y que la persona que rindió declaración es distinta a **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**. Agrega, que en los informes técnicos de inspección elaborados por los funcionarios de la Dirección Nacional de Recursos Minerales

el Ministerio de Comercio e Industrias no se logró acreditar que la sociedad **Tosca Hermanos Cáceres, S.A.**, realizaba una actividad contaminante o dañina que ameritara una sanción como la impuesta (Cfr. fojas 10-11 y 14-15 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado de **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Al examinar las constancias procesales, se observa que el 7 de septiembre de 2017, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, llevó a cabo una inspección en el sector conocido como "Nuestro Amo", ubicado en el corregimiento de El Barrito, distrito de Atalaya, provincia de Veraguas, logrando determinar que se estaban realizando movimientos de entrada y salida de camiones de manera constante, los cuales tenían impreso el nombre de la empresa Constructora Meco, S.A., además, de la existencia de un letrero correspondiente a un Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, para un proyecto minero identificado con el nombre de "Extracción de Tosca Finca Hermanos Cáceres, cuyo promotor es **Juan Ramón Cáceres Rodríguez** (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Estando en el mencionado sitio, los funcionarios entrevistaron a Juan Cáceres, quien les señaló que, cito: *"el Ministerio de Obras Públicas fue quien inició los trabajos de extracción en el lugar, que diariamente despachan aproximadamente 15 camiones de mineral y el destino del material es para el proyecto de alcantarillado en la Provincia de Veraguas, indicó que la empresa contaba con el permiso del Ministerio de Comercio e Industrias, del Ministerio de Ambiente y que la misma realiza los pagos correspondientes al Municipio y a la DGI"* (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

No obstante la explicación descrita en el párrafo que precede, los servidores públicos de la entidad demandada pudieron establecer que en el sector conocido como "Nuestro Amo", al que ya nos hemos referido, existían dos (2) puntos de extracción explotados de manera desordenada sin presencia de actividad minera posible; que al realizar la ubicación del citado lugar en el mapa, se concluyó que dicha actividad se estaba llevando a cabo por varios años sin contar con autorización o

contrato de concesión expedido por el Ministerio de Comercio e Industrias, razones que llevaron a los inspectores a citar a Juan Cáceres para que rindiera sus descargos respecto al desarrollo de las actividades de extracción mineral no metálico, mismo que indicó que era empleado de la empresa Tosca Finca Hermanos Cáceres, S.A., y que el Representante Legal es su padre, **Juan Ramón Cáceres Rodríguez** (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, tenemos que Juan Cáceres también expresó lo que a continuación se transcribe: *"cuando compareció a la Dirección Provincial de Veraguas, a sacar el aviso de operación para la empresa, no les informaron que para realizar la actividad de extracción de tosca necesitaban un permiso de la Dirección Nacional de Recursos Minerales y que el permiso que mantenía y que hizo referencia en la diligencia de inspección correspondía precisamente al aviso de operación y pensaba que con ese documento podía realizar las actividades de extracción mineral no metálico. Por otra parte, el compareciente indicó que la empresa Constructora Meco, S.A., es cliente de la empresa Tosca Hermanos Cáceres y que llevaban aproximadamente un mes de estar vendiéndole material, pero que el desarrollo de la actividad de extracción de mineral se venía realizando desde el año 2015. Finalmente, al poner en conocimiento al compareciente de los tipos de trámites que expide la Dirección Nacional de Recursos Minerales y las sanciones que mantiene la Ley 13 de 3 de abril de 2012, para aquellas personas que realicen actividades de extracción de mineral sin contar con los permisos correspondientes, el compareciente expresó que suspendería dichas actividades"* (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que el 13 de junio de 2018, funcionarios del Departamento de Minas y Canteras de la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, procedieron a efectuar una inspección de seguimiento en el corregimiento de El Barrito, distrito de Atalaya, provincia de Veraguas, específicamente al área en la que se mantiene la sociedad **Tosca Hermanos Cáceres, S.A.**, percatándose que habían máquinas (2 palas mecánicas) y equipos de transporte (6 camiones volquetes con el logo de Constructora Meco, S.A.), realizando labores de extracción y transporte de mineral no metálico (tosca), proveniente de la finca perteneciente a la actora (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Otro aspecto que determinaron los inspectores de la institución demandada fue que **Juan Cáceres, les informó que la empresa Tosca Hermanos Cáceres, S.A., contaba con un permiso del Ministerio de Comercio e Industrias; sin embargo, esto no era cierto, puesto que se aclaró, que lo que mantenía la sociedad recurrente era una solicitud de permiso que fue entregada al despacho superior con firma de recibido.** Así mismo, el prenombrado les hizo saber a los servidores de la entidad, que la accionante tenía la anuencia de la Dirección Provincial de Veraguas **y que actualmente comercializan tosca a Constructora Meco, S.A.** (Cfr. fojas 54-55 del expediente judicial).

En atención a lo anotado, los funcionarios de la entidad demandada le ordenaron a Juan Cáceres, detener las operaciones; devolver la tosca que había sido cargada a los camiones; y retirar la maquinaria del lugar. De igual manera, se le citó para el 26 de junio de 2018, para que compareciera ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, pero no se presentó (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

El 28 de agosto de 2018, la institución nuevamente llevó a cabo una inspección al sitio donde se encuentra la empresa **Tosca Hermanos Cáceres, S.A., y pudieron advertir que ésta se había *“movido del frente de extracción que mantenían para la fecha del 13 de junio y que en el lugar se encontraba un apala y dos camiones volquetes realizando labores de extracción y transporte de mineral no metálico (tosca)”*** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, que se citara nuevamente a Juan Cáceres para que se apersonara a la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias; sin embargo, la que compareció fue Nazareth Del Carmen Cáceres, administradora de la empresa **Tosca Hermanos Cáceres, S.A.**, debido a que aquél, no pudo asistir (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, al preguntarle a Nazareth Del Carmen Cáceres, sobre las actividades que está desarrollando la sociedad demandada en el sector conocido como “Nuestro Amo”, ubicado en el corregimiento de El Barrito, distrito de Atalaya, provincia de Veraguas, la misma expresó: *“la empresa para los días 13 de junio y 28 de agosto del 2018 no se encontraba realizando actividades de extracción de tosca para la venta y que la presencia de los camiones,*

obedecía a que actualmente la empresa se mantiene realizando trabajos de nivelación del terreno con la finalidad de obtener la aprobación de un estudio de impacto ambiental para así de manera legal junto con la empresa Constructora Meco, S.A., solicitar a la Dirección Nacional de Recursos Minerales, la autorización para una obra pública del proyecto de alcantarillado de Veraguas...la empresa Tosca Hermanos Cáceres se mantenía en conversaciones con la empresa Constructora Meco, S.A., para dar un en arrendamiento la finca donde se mantiene la fuente (tosca), necesaria para realizar el proyecto de alcantarillado; que esta negociación se dio a raíz de que en la primera citación que se realizó para el mes de septiembre del 2017, la empresa procedió a suspender de manera total las actividades de extracción; que procedieron a iniciar trámites para lograr una concesión, sin embargo se les hizo difícil presentar la solicitud por la serie de requisitos y formalidades que se exigen y por los costos que conlleva la misma...Posteriormente la empresa Constructora MECO S.A. se acercó a la empresa Tosca Hermanos Cáceres y les propusieron la posibilidad de realizar el trámite llamado obra pública, en la cual ellos arrendarían la finca y se encargarían de presentar al Ministerio de Comercio e Industrias la solicitud, sin embargo la Constructora MECO S.A., les indicó que no han presentado la solicitud toda vez que estaban esperando la aprobación del estudio de impacto ambiental" (Cfr. fojas 55-56 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, investigó en la base de datos del sistema informático de la Oficina Panamá Emprende de la Dirección de Comercio Interior de la entidad demandada, logrando determinar que la empresa Tosca Hermanos Cáceres, S.A., mantiene el aviso de operación número 9-125-1861-2014-444564; el dueño es Juan Carlos Cáceres Rodríguez; y su actividad es la venta de tosca en general (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Todo lo expuesto, es decir, la omisión por parte de la sociedad **Tosca Hermanos Cáceres, S.A.**, en cuanto a la suspensión de los trabajos de extracción mineral no metálico (tosca) provocó la emisión de la Resolución 2018-151 de 24 de septiembre de 2018, acusada de ilegal, pues, la actora no contaba con la autorización correspondiente para realizar dicha actividad, infringiendo de esta

manera el artículo 31 de la Ley 109 de 1973, restablecido por el artículo 19 de la Ley 13 de 3 de abril de 2012, que es del tenor siguiente:

“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 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 la cuantía del mineral extraído.

...” (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En ese escenario, resulta necesario tener presente que todo tipo de actividades mineras que se realizan contrario a lo que disponen las normas que las rigen y que son reguladas por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, son consideradas ilegales y, por ende, sancionadas por parte de esa dirección (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

En igual sentido, es importante resaltar que de conformidad al registro que mantiene la institución demandada, la empresa Tosca Hermanos Cáceres, S.A., a la fecha no ha presentado una solicitud de concesión que le permita llevar a cabo la extracción de minerales no metálicos (tosca) en el corregimiento de El Barrito, distrito de Atalaya, provincia de Veraguas (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

Tampoco se puede perder de vista que todas las veces que los inspectores de la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, se apersonaron al lugar donde la empresa **Tosca Hermanos Cáceres, S.A.**, extrae minerales metálicos (tosca), la misma no tenía autorización por parte de la entidad demandada o un contrato de concesión expedido por dicha institución, lo que nos permite establecer sin lugar a dudas, que la actora realizaba la mencionada extracción sin contar con un estudio de impacto ambiental, requisito indispensable para ese tipo de trámites, situación que, a todas luces, ameritaba la sanción impuesta (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

Finalmente, debemos acotar que **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, promovió un recurso de apelación en contra del acto objeto de controversia, por lo que su apoderado se equivoca cuando afirma que su mandante quedó en estado de indefensión, debido a que junto con el referido medio de impugnación tuvo la oportunidad de presentar todas las pruebas que consideraba pertinentes con el propósito de desvirtuar el contenido de la Resolución 2018-151 de 24 de septiembre de 2018, acusada de ilegal, lo que no ocurrió en el caso que se analiza pues, como hemos visto, por conducto de la Resolución 34 de 6 de mayo de 2019, se mantuvo en todas sus partes el acto originario (Cfr. fojas 21-27 y 47-49 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a la Sala se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2018-151 de 24 de septiembre de 2018**, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

IV. Pruebas.

- **Se objeta** la documentación que consta en las fojas 17-19 y 33-35 del expediente, por tratarse de fotocopias simples, que transgreden lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial que exige que los documentos deben incorporarse al proceso en originales o en copias autenticadas; y
- **Se aduce** como prueba de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo relacionado con este caso.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por el accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General