

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1534

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de diciembre de 2020

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.

Alegato de Conclusión.

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 permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por el actor, Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres), referente a lo actuado por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, al emitir la Resolución 2018-151 de 24 de septiembre de 2018, que en su opinión es contraria a Derecho.

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**, tiene como fundamento el hecho que, a su juicio, 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 su mandante (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).

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1364 de 27 de noviembre de 2019**, por cuyo conducto contestamos la acción que se analiza, señalando que no le asiste la razón al demandante; ya que **debemos advertir** que las constancias procesales dan cuenta 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, **repetimos**, 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, **destacamos** que 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, **no podemos pasar por alto**, 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 corrègimiento 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).

#### Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el Auto 271 de 11 de noviembre de 2020, por medio del cual admitió a favor del actor: los documentos visibles de fojas 20-32 y 36 (Cfr. foja 103 del expediente judicial).

Además, el Tribunal admitió el expediente administrativo que guarda relación con el caso que se examina, prueba que fue aducida por este Despacho (Cfr. foja 103 del expediente judicial).

Igualmente, observamos que el Tribunal no admitió los documentos ofrecidos por el recurrente visibles a fojas 17-

19 y 33-35, por tratarse de reproducciones sin la debida autenticación por parte del funcionario a cargo de la custodia del original, lo que incumple el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. foja 104 del expediente judicial).

Por medio del Oficio 2300 de 23 de noviembre de 2020, el Tribunal le solicitó a la Dirección Nacional de Recursos Minerales de la entidad demandada le remitiera la copia autenticada del expediente que guarda relación con el caso que se analiza, misma que fue enviada a través del Oficio JE-504 de 30 de noviembre de 2020 (Cfr. fojas 107-108 del expediente judicial).

Del contenido del referido expediente no se observan elementos que hagan variar nuestra contestación, es decir, que se debe declarar que no es ilegal el acto acusado.

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** demostrar que la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, al emitir los actos acusados, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por **Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres)**; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con la **carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables..'  
(Lo subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)..."

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que el actor cumpla con la responsabilidad de acreditar

su pretensión ante la Sala Tercera, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por Juan Ramón Cáceres Rodríguez (propietario de Tosca Hermanos Cáceres), este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan 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 y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 656-19