

16 de septiembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Lcdo. Abdiel Abreu, en representación de **CANTERA BUENA FE, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 0526-2002 dictada el 24 de octubre de 2002, por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de la
Demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la
Corte Suprema de Justicia.**

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de contestar la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Lcdo. Abdiel M. Abreu, en representación de la empresa Cantera Buena Fe, S.A.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, intervenimos en el presente negocio jurídico en defensa del acto impugnado, es decir, de la Resolución No. AG-No. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, en virtud de la cual se sanciona a esta empresa con multa de Veinte Mil Balboas (B/.20.000.00), por incumplimiento de la Resolución DINEORA IA- No. 041-2001, y por la cual igualmente se le ordena la suspensión temporal de las actividades que realiza en las faldas del Cerro Cabra, Corregimiento de Veracruz, Distrito de Arraiján, provincia de Panamá.

I. En cuanto a la Pretensión:

El apoderado judicial de la empresa Cantera Buena Fe, S.A., solicita a Vuestra Honorable Sala, que se declare nula, por ilegal, la Resoluciones No. AG-No. 0526 de 24 de octubre de 2002, y su acto confirmatorio, la Resolución No. AG-0075-2003 de 28 de febrero de 2003.

Sin embargo, por razones de iure que más adelante expondremos, solicitamos a Vuestra Honorable Sala que rechace las mismas, toda vez que carecen de sustentación jurídica.

II. Los Hechos u Omisiones en que se fundamenta la Acción, los contestamos así:

Primero: Aceptamos por ser cierto, que mediante el Contrato No. 212 de 12 de noviembre de 2001, le fue otorgada a la empresa Cantera Buena Fe, S.A., una concesión para la extracción de Minerales No Metálicos (piedra de cantera). En relación con el cumplimiento de los artículos 9 y 10 de la Ley 32 de 1996, que reformó el artículo 4 y 9 de la Ley 109 de 1973, este hecho tal como viene expuesto por el demandante, no es cierto, toda vez que en virtud de la Resolución No. 37 de 9 de julio de 2002, expedida por la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, se le ordena a la empresa Cantera Buena Fe, S.A., el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No. 32 de 9 de febrero de 1996.

Segundo: Aceptamos por ser cierto, que mediante la Resolución No. DINEORA IA #041 de 26 de marzo de 2001, la Autoridad Nacional del Ambiente aprueba el Estudio de Impacto Ambiental. Igualmente, aceptamos por ser cierto, la transcripción que se efectúa de la Resolución No. 37 de 9 de julio de 2002, expedida por la Dirección General de Recursos

Minerales del Ministerio de Educación. Lo demás constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Tercero: Aceptamos por ser cierto que el Municipio de Arraiján, dicta la Resolución No. 927 de 10 de julio de 2001, misma que fuera revocada mediante la Resolución No. 965 de 6 de agosto de 2002. Lo demás, es una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Cuarto: Este constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Quinto: Este hecho no consta en el expediente judicial; por tanto, lo negamos.

Sexto: Éste es una apreciación jurídica errada del demandante; por tanto, la rechazamos.

III. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuesto por el demandante:

El apoderado judicial de la empresa Cantera Buena Fe, S.A., afirma que la Resolución No. AG-No. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, suscrita por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. 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":

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades

descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

"Artículo 39. En aquellos casos en que las peticiones deban resolverse previa la intervención de otra entidad pública, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única. En estos casos, se iniciará el procedimiento ante la entidad pública que tenga la competencia más específica en relación con la materia de que se trate. En caso de duda, resolverá el asunto la Ministra o el Ministro de la Presidencia."

El procurador judicial de la empresa demandante, señala que la Autoridad Nacional del Ambiente no observó los principios de uniformidad y debido proceso, toda vez que a esta empresa se le siguen varios procesos administrativos, por lo que a su juicio, la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, "le compete la supervisión y fiscalización del Contrato de Concesión de extracción de piedras con todas las secuelas que impliquen la ejecución del mismo" (Ver fojas 81 y 82).

2. Ley No. 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, refractarios y metalúrgicos"; modificado por la Ley No. 32 de 9 de julio de 1996, "Por la cual se modifican las leyes 55 y 109 de 1973 y la Ley 3 de 1988 con la finalidad de adoptar medidas que conserven el equilibrio ecológico y garanticen el adecuado uso de los recursos minerales, y se dictan otras disposiciones":

“Artículo 30. La Dirección General de Recurso 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.”

“Artículo 39. La Dirección General de Recursos Minerales del MICI, podrá prohibir o restringir, temporal o definitivamente la extracción de los materiales a que se refiere el presente capítulo, en determinados sitios, cuando perjudique a las poblaciones, las carreteras, los caminos u otras obras o propiedades que se encuentren cerca de los lugares donde se pretenda extraer los materiales, o por razón de interés nacional, siempre que se cumplan las reglamentaciones que para este fin dicte el Órgano Ejecutivo.

El alcalde respectivo, por iguales motivos, podrá suspender temporalmente la extracción de los materiales a que se refiere el presente capítulo, cuando se perjudique a las poblaciones, carreteras, áreas protegidas, los caminos, puentes, proyectos de conservación de los recursos naturales o las áreas de interés turístico o público. Esta suspensión se comunicará, de inmediato, a la Dirección General de Recursos Minerales del MICI y a la Comisión Consultiva de Concesiones para las Exploraciones y Explotaciones de Minerales no Metálicos, para que emitan su concepto. La suspensión se mantendrá hasta la Comisión manifieste su opinión, en un plazo no mayor de quince (15) días.

PARÁGRAFO. No obstante, en caso de que el concesionario corrija la causa que motivó la suspensión de que trata el presente artículo, la Dirección General de Recursos Minerales del MICI, o el alcalde, podrán levantar dicha medida sin necesidad de que la Comisión presente su informe...”

En cuanto a la supuesta transgresión a estas disposiciones legales, el actor señala que luego de que la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, conformara la comisión interinstitucional, se concluye con la Resolución No. 37 de 9

de julio de 2002; por lo que a su juicio, la Autoridad Nacional del Ambiente, no podía emitir las resoluciones impugnadas, ya que *"nos encontramos frente a una doble instrucción administrativa motivada por las mismas causas, aplicándose la doble sanción."* (Ver foja 83).

3. Artículo 68 del Decreto Ejecutivo No. 59 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta el Capítulo II, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, "Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá."

El texto normativo de la norma legal que se invoca como violada por la Resolución No. 0526-2002 dictada el 24 de octubre de 2002, por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, se lee a foja 80 del expediente judicial.

En cuanto al concepto de la violación de esta norma legal, el demandante señala que: *"la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), pasó por encima de la Ley, haciendo caso omiso a este orden de prelación, porque en ningún momento existió amonestación verbal, alguna que advirtiera el incumplimiento del estudio de impacto ambiental y más cuando dicha sanción fue reconsiderada aportándose documentación que advertían el cumplimiento del mismo, los cuales no fueron tomados en cuenta, es por ello, que la disposición jurídica que se alega como violada señala un orden para alertar a las partes interesadas sobre el cumplimiento o no de medidas ambientales."* (Ver foja 84).

IV. Defensa del acto impugnado emitido por la Autoridad Nacional del Ambiente, por parte de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho no comparte el criterio expuesto por el demandante, ya que en el presente proceso es preciso partir de la premisa, que la actividad que desarrolla la empresa Cantera Buena Fe, S.A., en el Corregimiento de Veracruz y Arraiján, Distrito de Arraiján, provincia de Panamá, tiene su fundamento en las atribuciones legales que posee el Ministerio de Comercio e Industrias, de regular lo concerniente a la exploración, explotación y extracción de minerales metálicos y no metálicos en la República de Panamá.

Es así, que mediante la Cláusula Décimo Quinta de este Contrato de Concesión, se establece que: "LA CONCESIONARIA tendrá que apoyar y cooperar con la inspección mensual de la Dirección General de Recursos Minerales (DGRM) del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), atendiendo las recomendaciones que éste le haga."

Por tanto, en atención a lo dispuesto en este contrato de concesión, que es ley entre las partes, y luego, de efectuarse las inspecciones de rigor, la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, procedió a emitir la Resolución No. 37 de 9 de julio de 2002, en virtud de la cual se le ordena a la concesionaria, entre otros aspectos, lo siguiente:

"PRIMERO: ORDENAR a la concesionaria **CANTERA BUENA FE, S.A** que debe cumplir con lo establecido por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996, la cual señala que no se permitirá la extracción de los minerales a que se refiere esta Ley a una distancia menor de 500 metros de ejidos de poblaciones y ciudades.

En caso de ser necesarias las extracciones a distancias menores de 500 metros, estas sólo se permitirán mediante la utilización de martillos hidráulicos.

SEGUNDO: NOTIFICAR a la concesionaria **CANTERA BUENA FE, S.A.** que deberá sujetarse a los siguientes horarios:

De lunes a viernes de 9:00 a.m. a 5:00 p.m.

Días sábados de 9:00 a.m a 1:00 p.m.

No se laborará los días domingos.

TERCERO: NOTIFICAR a la concesionaria **CANTERA BUENA FE, S.A.**, que de realizar las voladuras y/o tiros estas se darán entre las 2:00 p.m. y 3:00 p.m., avisando a la población mediante el uso de sirena y anuncios, con un mínimo de media hora de antelación.

...

OCTAVO: Ordenar a la Concesionaria **CANTERA BUENA FE, S.A.**, el cumplimiento de la construcción de una vía de acceso alterna al sitio de extracción, tal y como fuera señalado en el Plano de Trabajo presentado con su solicitud de Concesión, ante la Dirección General de Recursos Minerales de Ministerio de Comercio e Industrias."

Estos señalamientos se realizan con la finalidad de demostrar a Vuestra Honorable Sala, que la Resolución No. 37 de 9 de julio de 2002, emitida por la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, versa sobre asuntos propios de la actividad de extracción de minerales no metálicos, aspectos distintos a la Resolución impugnada.

En efecto, mediante la Resolución No. AG-No. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, se fundamenta en la facultad legal que posee esta institución de velar por el cumplimiento de las normas de calidad ambiental, y que le fueron expresamente advertidas a la Cantera Buena Fe, S.A., al obtener la aprobación del estudio de impacto ambiental a través de la Resolución No. DINEORA-IA No. 041-2001 26 de marzo de 2001, de la cual importa destacar lo siguiente:

"TERCERO: La empresa **CANTERA BUENA FE, S. A.** deberá cumplir con todas las leyes y normas que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como también con todos los

trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con este proyecto. Además, se le advierte a la empresa, que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), está facultada para supervisar y/o verificar, cuando así lo estime conveniente, todo lo relacionado con los planes y programas de manejo y protección ambiental establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental y en la presente Resolución, y suspenderá el proyecto o actividad por su incumplimiento, independientemente de las responsabilidades legales correspondientes."

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto, se advierte con claridad meridiana, que la Resolución No. 037 de 9 de julio de 2002, emitida por la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, regula situaciones distintas de las que contempla la Resolución AG No. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

A nuestro juicio, no existe el incumplimiento del Principio de Uniformidad que debe regir las actuaciones administrativas y que regula el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que el mismo se refiere a que las actividades que se lleven a cabo dentro de una institución guarden cierta similitud de procedimiento. En el caso subjúdice, la sanción impuesta por dos instituciones distintas a la empresa Cantera Buena Fe, S.A., no contradice dicho principio, toda vez que la actuación de ambas se fundamenta en sus propias regulaciones. Aceptar lo que expone el demandante, sería tanto, como admitir la imposibilidad que tiene una institución de cumplir sus mandatos legales, cuando otra haya conocido el asunto; cuestión a todas luces infundada, dada las variadas y

distintas atribuciones legales que poseen las instituciones sobre una misma materia de administración pública.

En cuanto a la violación del debido proceso, tampoco coincidimos con el demandante, toda vez que la Autoridad Nacional del Ambiente, antes de imponer la sanción a la empresa Cantera Buena Fe, S.A., llevó a cabo una serie de investigaciones, y por las cuales se elaboraron informes que demuestran el incumplimiento de esta empresa en la protección del medio ambiente, aspectos de los que da cuenta el Informe Explicativo de Conducta visible a fojas 94 a 97 del expediente judicial.

En relación a la supuesta infracción al artículo 39 de la Ley No. 38 de 2000, esta Procuraduría afirma que la misma no se configura, toda vez que ésta regula una situación jurídica distinta a la que acontece en el presente caso. El artículo 39 de la Ley No. 38 de 2000, versa sobre la petición que efectúa una persona natural o jurídica ante una institución estatal; mientras que, en la Resolución impugnada, se le impone a la empresa Cantera Buena Fe, S.A., es una sanción administrativa de B/.20,000.00, por el incumplimiento de las medidas de mitigación y de los compromisos adquiridos por la empresa en el Estudio de Impacto Ambiental y la Resolución Ambiental DINEORA IA-No.041-2000.

En relación a la supuesta infracción a los artículos 30 de la Ley No. 109 de 1973 y del artículo 39 de la Ley No. 55 de 1973, modificada por la Ley No. 32 de 1996, reiteramos los argumentos expuestos en líneas precedentes, pues a través de la Resolución No. AG- NO. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, ha procedido a

sancionar esta empresa de conformidad con sus atribuciones consignadas en la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, de entre las cuales destacamos el numeral 18 del artículo 7, que dispone: "Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias."

Finalmente, en cuanto a la aludida conculcación al artículo 68 del Decreto Ejecutivo No. 59 de 16 de marzo de 2000, somos del criterio que esta carece de todo fundamento jurídico, ya que a foja 1 del expediente judicial, en la propia resolución impugnada, se lee lo siguiente:

"Que la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Oeste, el 5 de agosto de 2002, mediante nota ARAPO 1069-2002, solicitó al Sr. Héctor Espinosa, representante legal de la empresa CANTERA BUENA FE, S.A., cumplir con las medidas de mitigación contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental y la Resolución Ambiental, indicadas en la nota, en los períodos especificados a partir del recibo de la misma."

Por consiguiente, lo expresado demuestra de manera fehaciente, que la institución demandada, ha seguido los pasos legales, pertinente para la imposición de la multa respectiva.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala, que declare legal, la Resolución No. 0526-2002 de 24 de octubre de 2002, suscrita por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente y el acto confirmatorio.

V. Pruebas: Aceptamos las presentadas por ser copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo de la empresa Cantera Buena Fe, S.A., el cual debe reposar en los archivos de la Autoridad Nacional del Ambiente.

VI. Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/8/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General.

Materia: Sanción

Principio de Uniformidad

Principio de Debido Proceso

Facultades de la ANAM