

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 965

Panamá, 30 de mayo de 2022

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 228732022.

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 N° 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "***La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...***", con el propósito 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 un hecho; 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 34, 37, 52 (numeral 4), 55, 64, y 118 (numeral 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas,

deberán efectuarse sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; que esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos específicos, y si tales leyes especiales, contienen lagunas sobre trámites importantes, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las disposiciones de la Ley 38 de 2000; que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; lo que refiere a que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso; que la iniciación de los procesos administrativos puede originarse de oficio cuando se origina por disposición del despacho administrativo correspondiente; y que la autoridad encargada de decidir el proceso, no podrá conocer de un asunto en el cual esté impedido, siendo causal de impedimento el haber intervenido la autoridad responsable, su cónyuge o alguno de sus parientes, en el proceso, como funcionario encargado de resolver, Agente del Ministerio Público, testigo, apoderado o asesor, o haber dictaminado por escrito respecto de los hechos que dieron origen a éste (Cfr. fojas 15 a 19 y 21 a 22 del expediente judicial).

B. El artículo 2 (modificado por la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985) y el artículo 31 (restablecida su vigencia mediante la Ley 13 de 3 de abril de 2012), ambos de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, los cuales disponen 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, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de concesión, 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; y que los contratos serán celebrados por la Nación, representada por el Ministerio de Comercio e Industrias, y el peticionario, y que estarán en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 19 a 21 del expediente judicial).

C. El artículo 39 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno

Central, el cual se refiere al conflicto de intereses, señalando que a fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

### III. Breves antecedentes del caso.

De acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, 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, ubicada en el Corregimiento de Chilibre del Distrito de Panamá, Provincia de Panamá; la cual, fue identificada por parte de la **Dirección Nacional de Recursos Minerales** de la mencionada entidad con la nomenclatura IAASA-EXTR (piedra cantera) 94-97, y se formalizó mediante el Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999 (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Posteriormente, la sociedad Inversiones Avícolas Agropecuarias, S.A., solicitó al **Ministerio de Comercio e Industrias** una autorización para el traspaso a la hoy demandante **Cantera María Eugenia, S.A.** de todos los derechos inherentes al contrato antes mencionado, siendo dicha petición autorizada mediante la Resolución No. 2009-14 de 19 de enero de 2009 y publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 26221 de 11 de febrero de 2009, en la cual la entidad demandada, resolvió lo siguiente:

“  
...

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR**, a la empresa **CANTERA MARÍA EUGENIA, S.A.**, elegible de acuerdo con las disposiciones del Código de Recursos Minerales, para que se le otorgue los derechos para continuar la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), en una (1) zona de 171 hectáreas, ubicada en el Corregimiento de Chilibre, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, que le fue cedida por la empresa **INVERSIONES AVÍCOLAS AGROPECUARIAS, S.A.**

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Habiéndose establecido lo anterior, el acto acusado en la presente causa lo constituye la **Resolución N° 2020-23 de 30 de enero de 2020**, emitida por la **Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, la que, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

"

...

**RESUELVE:**

**PRIMERO: SANCIONAR** con una multa de **CINCUENTA MIL BALBOAS** (B/.50,000.00) a la empresa **CANTERA MARIA EUGENIA S.A.**, sociedad inscrita a la ficha 378626, documento 100794 de la Sección de Micropelículas Mercantil del Registro Público de Panamá; la cual deberá ser depositada en la Dirección Nacional de Recursos Minerales en el término de treinta (30) días hábiles a partir de la fecha de su notificación, por incumplimiento al Contrato de Concesión N° 250 de 25 de noviembre de 2000, 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.

**SEGUNDO:** Esta Resolución admite Recurso de Reconsideración o Apelación ante el funcionario respectivo del Ministerio de Comercio e Industrias en el término de cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 25 a 26 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la medida descrita, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución N° 2020-46 de 5 de marzo de 2020, para posteriormente interponer un recurso de apelación, el cual fue decidido a través de la Resolución No. 220 de 21 de diciembre de 2021, y notificada el 12 de enero de 2022, quedando así agotada la vía gubernativa. Vale la pena destacar que dichos pronunciamientos mantuvieron en todas sus partes el acto original (Cfr. fojas 27 a 30 y 31 a 35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de marzo de 2022, la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, actuando por medio de su apoderada especial, interpuso la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° 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 que la actora no está obligada a pagar suma alguna por la supuesta violación de la Ley 109 de 1973 (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

#### IV. Argumentos de la recurrente.

A fin de sustentar su pretensión, la apoderada especial de la sociedad demandante, manifiesta que se han violado 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 debe 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 se debió haber emitido una resolución de inicio del respectivo procedimiento de oficio, en la que se pusiera en conocimiento de la accionante para que ejerciera sus derechos de descargos, presentar pruebas y alegar, en ejercicio de su legítima defensa; y que, se desprende 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).

Continúa explicando la abogada de la accionante, que se ha transgredido 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 el acto acusado, violando el debido proceso legal, se fundamentó sobre hechos falsos e inexactos, 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 No.250 de 25 de noviembre de 2000 (Cfr. fojas 19 a 21 del expediente judicial).

Finalmente, indica la parte actora que se ha conculcado 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 que nos ocupa, 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).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los mismos, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

Como ya indicáramos en nuestro apartado "Breves Antecedentes del Caso", 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 No. 250 de 25 de noviembre de 1999, a lo 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, siendo este requerimiento autorizado mediante la Resolución No. 2009-14 de 19 de enero de 2009 (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Lo anterior, resulta importante traerlo nuevamente a colación, ya que, al examinar el acto censurado de ilegal, es decir, la **Resolución N° 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 señala 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)

Vemos pues, que, del contenido del acto objeto de reparo, se evidencia que entre la sociedad Cantera María Eugenia, S.A., y la entidad demandada, para todos los efectos jurídicos que esto implica, existe un contrato debidamente formalizado y autorizado que data del año 1999, el cual contiene sendas cláusulas que llevan inmersas en ellas derechos y obligaciones para ambas partes, y en ese sentido, el cumplimiento de éstas, impone la completa observancia de las normas, reglamentos y demás disposiciones legales que rijan la materia sobre la que trata el contrato.

Establecido lo anterior, nos corresponde ahora categorizar el tipo de contrato existente entre la accionante y la entidad demandada, el cual, en términos generales, a todas luces tiene el carácter de "público", debido a que una de las partes contratantes es el Ministerio de Comercio e Industrias, y sobre este contexto, el artículo 3 (numeral 9) de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, por la cual se regula la contratación pública, (*normativa vigente al momento de formalizarse el Contrato de Concesión N° 250 de 25 de noviembre de 1999, cedido a la hoy demandante por la sociedad Inversiones Avícolas Agropecuarias, S.A.*) nos brinda la siguiente definición:

### "Artículo 3. Definiciones

Para los fines de la presente Ley, las expresiones y voces siguientes tendrán los significados que en cada caso se consignan:

...

9. Contrato público. Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera, **del cual surgen derechos y obligaciones y cuya finalidad es de carácter público.**" (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 22,939 publicada el 28 de diciembre de 1995).

Respecto a lo antes expuesto, se aprecia que, todo contrato público, conlleva derechos y obligaciones para las partes, por lo que corresponde ahora referirnos a las normas legales que, de acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del infolio judicial, incumplió la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, por razón del compromiso contractual adquirido, incumplimiento éste que dio suficientes motivos y sustentos jurídicos para la sanción impuesta.

Bajo este escenario, al observar lo que establece la **cláusula décima segunda** del Contrato No. 250 de 25 de noviembre de 1999, la cual indica que **"La CONCESIONARIA deberá suministrar todos los informes que la Ley, Reglamentos e Instrucciones requieran dentro de los plazos establecidos"**, vemos que 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 No. 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 No. 250 de 25 de noviembre de 1999, con la normativa legal citada, podemos 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, al señalar lo siguiente:

“

...

Que de la revisión del expediente correspondiente al Contrato N° 250 de 25 de noviembre de 2000 de la empresa **CANTERA MARIA EUGENIA S.A.**, se desprende que el concesionario no ha presentado los informes anuales correspondiente a los años 2000 a 2004, 2009 a 2011 y 2017 a 2019 y no ha presentado diligentemente los informes mensuales de producción, toda vez que el último informe mensual que reposa en el expediente corresponde al mes de mayo del año 2017.

Lo anterior permite deducir que la concesionaria **CANTERA MARIA EUGENIA S.A.**, ha incumplido con lo dispuesto en la cláusula décimo segunda del contrato.

De igual manera la empresa **CANTERA MARIA EUGENIA S.A.**, ha incumplido con la obligación del pago de impuesto municipal y de regalías por la extracción del mineral. De conformidad a la documentación que reposa en el expediente de concesión, el último pago de impuesto municipal realizado por la concesionaria al Municipio de Panamá fue en el año 2016 y el último pago de regalías realizado a la Dirección General de Ingresos corresponde al mes de mayo del año 2017.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Aunado a lo antes anotado, el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada mediante la Nota N° DNRM-AL68-2022 de 1 de abril de 2022, da 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).

Por otra parte, en lo que respecta a la competencia y a la potestad sancionatoria de la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, para haber sancionado a la sociedad demandante Cantera María Eugenia, S.A., con una multa de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), en primer lugar, debemos referirnos a lo establecido en los artículos 292 y 294 (literal b), del Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963, por el cual se aprueba el Código de Recursos Minerales, así como al artículo primero y segundo del Decreto 404 de 29 de diciembre de 1970, que modifica el artículo 292 antes mencionado, los cuales, indican lo siguiente:

**"Artículo 292.** Bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Ministro, y dentro del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, créase un organismo denominado Administración de Recursos Minerales con el fin de asegurar la eficacia de las funciones técnicas y administrativas relacionadas con la aplicación de este Código..."

**"Artículo 294.** La Administración de Recursos Minerales tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código y las siguientes funciones específicas:

...

b) Inspeccionar, vigilar y fiscalizar las operaciones mineras y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dichas operaciones y con las concesiones mineras;

..." (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial No. 15.162 publicada el 13 de julio de 1964).

<0>

"

...  
**Artículo Primero:** Se modifica el Artículo 292 del Código de Recursos Minerales aprobado por el Decreto Ley No. 23 del 22 de agosto de 1963, el cual quedará así:

**Artículo 292:** Bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Ministro, y dentro del Ministerio de Comercio e Industrias, créase un organismo denominado Dirección de Recursos Minerales con el fin de asegurar la eficacia de las funciones técnicas y administrativas relacionadas con la aplicación de este Código...

**Artículo Segundo:** En todas las disposiciones del Código de Recursos Minerales donde dice Administración de Recursos Minerales, debe decir Dirección General de Recursos Minerales, y donde dice Director Ejecutivo debe decir Director General.

..." (El resaltado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial 16.764 publicada el 5 de enero de 1971).

Al apreciar las disposiciones antes citadas, podemos observar palmariamente la competencia con la cual cuenta la **Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias para inspeccionar, vigilar y fiscalizar las operaciones mineras y el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dichas operaciones y con las concesiones mineras**, la que, a todas luces, le brindó a la entidad suficiente sustento jurídico para emitir el acto censurado de ilegal.

Ahora, respecto a la potestad sancionatoria con la que cuenta 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, norma que establece lo siguiente:

**"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 observa de manera evidente la facultad sancionadora que ostenta 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 permite colegir que, la multa de **cincuenta mil balboas (B/.50,000.00)** impuesta a la demandante, se encuentra 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 enmarcan perfectamente dentro de la potestad sancionadora que sirvió de base para la sanción aplicada.

Ahora, al referirnos a lo alegado por la apoderada judicial de la recurrente, en cuanto a que se han violado los artículos 34, 37, 52 (numeral 4), 55, 64, y 118 (numeral 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señalando medularmente que el acto acusado vulneró el debido proceso legal, debemos hacer referencia a lo indicado en el Informe de Conducta remitido por la institución demandada; el cual detalla y hace mención a las inspecciones realizadas al sitio donde se encuentran ubicadas las actividades de explotación del recurso mineral, así como a las diversas notas que han sido enviadas a la demandante, motivadas por la detección de diversas inconsistencias en el desarrollo de la ejecución del contrato.

En ese contexto, el Informe de Conducta aludido, señala lo siguiente:

“

...

Esta Dirección atendiendo a las facultades dispuestas por el Código de Recursos Minerales en su artículo 294, procedió a realizar el día 12 de agosto de 2015, diligencia de inspección al corregimiento de Chilibre, distrito de Panamá, provincia de Panamá; específicamente al área donde se encuentra ubicado y opera el contrato de concesión de la empresa Cantera María Eugenia S.A., para la extracción de mineral no metálico (piedra de cantera), en la cual se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Falta de adecuaciones ambientales tales como: plan de voladura, plan de reforestación, disposición de chatarra, control de posibles criaderos de mosquitos, control de escorrentías, control de partículas de polvo.
- Existencia de chatarra acumulada en distintas partes de la cantera.
- Inadecuado almacenamiento de los desechos.
- Inexistencia de garita de seguridad
- Presencia de agua estancada en el área de extracción del mineral.

Los hallazgos antes mencionados, fueron puestos en conocimiento a la Concesionaria a través de la nota DNRM-AL-363-2015 de 30 de septiembre de 2015 (notificada formalmente el día 28 de octubre de 2015), para que en el término de sesenta (60) días calendarios procediera a realizar los correspondientes correctivos y presentara un informe de los avances o trabajos efectuados a fin de dar cumplimiento a lo solicitado, sin embargo la Concesionaria en nota fechada 11 de marzo de 2016, informa a esta Dirección que la empresa Cantera María Eugenia S.A., había iniciado la confección del Plan de Manejo Ambiental (PMA), con el interés de diseñar y organizar las acciones consecutivas mas (sic) atinadas en la mitigación de los puntos a mejorar. Es preciso indicar, que a la fecha no se evidencia en el expediente de concesión de la empresa Cantera María Eugenia S.A., resolución de aprobación de la Auditoría Ambiental y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado por el Ministerio de Ambiente.

De igual manera, esta Dirección procedió a realizar el día 25 de agosto de 2016 nueva diligencia de inspección al área en que opera la concesión de la empresa Cantera María Eugenia S.A., a fin de verificar si la misma había realizado los correctivos antes mencionados; sin embargo, al llegar al lugar los funcionarios a cargo de la inspección, verificaron el no cumplimiento de los correctivos y a su vez obtuvieron nuevos hallazgos tales como:

...

Esta Dirección a través de nota DNRM-UA-274-16 de 5 de septiembre de 2016, solicitó a la empresa Cantera María

Eugenia S.A., rindiera explicación de la existencia y utilización de una nueva fuente de extracción en el área concesionada, no registrada ante la Dirección Nacional de Recursos Minerales...La nota in comento, fue debidamente notificada por esta Dirección a la Concesionaría el día 28 de septiembre de 2016; sin embargo, la misma, no presentó reporte de lo solicitado.

Finalmente, es preciso indicar, que el día 24 de noviembre de 2020, esta Dirección procedió a efectuar nueva diligencia de inspección a la concesión de la empresa Cantera María Eugenia S.A., en la cual se pudo observar que la tina de sedimentación se encontraba sin mantenimiento y llena de herbazal.

Los hechos antes expuestos, constituyen una causal para que el Ministerio de Comercio e Industrias declare cancelado por incumplimiento de las obligaciones contraídas, el Contrato de Concesión N° 250 de 25 de noviembre de 1999 de la empresa Cantera María Eugenia S.A., sin embargo; esta Dirección a través de Resolución N°2020-23 de 30 de enero de 2020 resolvió sancionar a la empresa Cantera María Eugenia S.A., con una multa de cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.50,000.00), por incumplimiento al Contrato de Concesión N° 250 de 25 de noviembre de 1999, 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 resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 97 a 98 del expediente judicial).

Al examinar lo anterior, se desprende sin lugar a dudas, que la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, por parte de la **Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, había sido debidamente notificada de las inconsistencias y hallazgos de incumplimiento, detectados mediante las diversas inspecciones realizadas al sitio en el cual se ejecutaba el contrato, y en ese sentido, se le dieron todas las oportunidades a fin que subsanara estas contravenciones.

Sobre ese escenario, al condensar todos los incumplimientos al contrato de concesión en los que incurrió la demandante, los cuales incluso no solo resultaron ser atribuibles a la inobservancia de las cláusulas del mismo, sino también a deficiencias técnicas en su ejecución; vemos además que, de acuerdo a las piezas procesales que obran dentro del infolio judicial, la **Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, en base a sus facultades fiscalizadoras, emitió las Resoluciones N° 2016-136 de 8 de septiembre de 2016; y la N° 2017-116

de 1 de septiembre de 2017, siendo notificadas respectivamente a la demandante el 14 de septiembre de 2016 y el 26 de septiembre de 2017, en las que ambas, dieron cuenta de los incumplimientos al compromiso contractual, advirtiéndole a la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, que por motivo de estas situaciones, el contrato podría ser cancelado (Cfr. fojas 114 a 115 del expediente judicial).

Al confrontar lo anterior con las argumentaciones de la demandante, vemos que ésta ya se encontraba notificada mediante sendas resoluciones emitidas por la **Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias**, de un proceso de inspección, vigilancia y fiscalización en atención a lo que establece el artículo 294 del Código de Recursos Minerales, por lo que mal podría alegar la apoderada judicial que, la entidad demandada, vulneró el debido proceso legal al no iniciarle un proceso administrativo, cuando, por razón de lo antes indicado, y una vez emitida la **Resolución N° 2020-23 de 30 de enero de 2020**, objeto de reparo, tuvo además pleno acceso a interponer los recursos de reconsideración y apelación en contra de aquél, lo cual le dio la oportunidad de presentar sus descargos, pruebas y alegaciones a favor de sus mejores intereses, respetándose todas sus garantías procesales (Cfr. fojas 25 a 35 del expediente judicial).

En cuanto a lo demás señalado por la accionante, al indicar que se han transgredido los artículos 2 y 31 de la Ley 109 de 8 de octubre de 1973, argumentando nuevamente que el acto acusado ha violando el debido proceso legal y que se sancionó a su mandante por hechos ocurridos en los años 2000 al 2004, cuando no era concesionaria del Contrato No.250 de 25 de noviembre de 2000, además de reiterar nuestros anteriores planteamientos, resulta imperante mencionar lo que establece el artículo 109 del Código de Recursos Minerales, el cual indica que: *"Todas y cada una de las personas que tengan participación o interés en una concesión serán responsables ante la Administración de Recursos Minerales del cumplimiento de las obligaciones que se refieren a esa concesión"*; y en ese sentido, claramente se aprecia que la sociedad **Cantera María Eugenia, S.A.**, al ser la titular del referido contrato, adquiere con dicha titularidad todos los derechos y obligaciones inherentes al mismo (Cfr. fojas 19 a 21 del expediente judicial).

---

Todo lo expuesto hasta aquí, ha evidenciado claramente que en lo que se refiere al alcance de las competencias de la institución demandada, así como a las facultades sancionatorias que le confiere su propia normativa, éstas otorgaron suficientes y bastos sustentos jurídicos para que la Dirección General de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias emitiera el acto acusado de ilegal, es decir, la Resolución N° 2020-23 de 30 de enero de 2020, lo cual en consecuencia, le permitió a la actora poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose claramente constatado que, bajo ninguna circunstancia, fueron transgredidas las garantías judiciales de la recurrente, por lo que solicitamos al Tribunal que todos los cargos de infracción, sean desestimados.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución N° 2020-23 de 30 de enero de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias; y, en ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

#### VI. Pruebas.

Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente correspondiente al proceso de inspección, vigilancia y fiscalización llevado a cabo por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, el cual guarda relación con el caso que nos ocupa y se encuentra en los archivos de la entidad demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Monterregro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General