

REPUBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Expediente 1174422021.

Vista Número 1681

Panamá, 7 de octubre de 2022

La Licenciada Aylén Isabel Villarreal Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR-Nº 029-2020 de 25 de mayo de 2020, emitida por la **Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, 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 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 faculta para reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en lo que refiere a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada por la apoderada judicial de Marcel Herminio De Gracia Rodríguez, respecto a la decisión contenida en la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR-Nº 029-2020 de 25 de mayo de 2020, emitida por la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, mediante la cual se le sancionó con una multa de seis mil balboas (B/.6,000.00), por efectuar una construcción sin Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. fojas 70 a 72 del expediente judicial).**

En ese sentido, podemos indicar que la acción en estudio se basó en que, en opinión de la apoderada judicial del accionante, la medida adoptada por la entidad demandada transgredió el artículo 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, señalando que se dio una interpretación errónea de la norma, ya que para decidir el proceso que nos ocupa, se atribuyó la responsabilidad en el acto administrativo acusado y su acto

confirmatorio a una persona natural diferente, en este caso a **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, quien era distinto a la sociedad anónima Mercallantas S.A., la cual tenía personalidad jurídica propia y ostentaba la titularidad sobre el establecimiento comercial Mercallantas y su razón comercial del mismo nombre; todo lo anterior, considerando que era dicha sociedad, el objeto de la investigación administrativa efectuada por la entidad demandada (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Por nuestra parte, este Despacho **debe reiterar su oposición a los argumentos expresados por la apoderada judicial del accionante**, toda vez que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, al examinar el contenido del acto censurado de ilegal, es decir, la **Resolución DRPO-SEVEDA-ALR-Nº 029-2020 de 25 de mayo de 2020**, se pudo observar que de entre sus considerandos, se señaló lo siguiente:

“

...

Que funcionarios del Ministerio de Ambiente de la Dirección Regional de Panamá Oeste, Agencia de Chame-San Carlos, realizaron inspección de oficio a la propiedad del señor MARCEL DE GRACIA, Representante Legal de la empresa Mercallantas, por construcción sin Estudio de Impacto Ambiental, elaborando el Informe Técnico Nº 09-2018, fechado el día 25 de abril de 2018, el cual señaló que se observó la edificación de una galera cuyas dimensiones son 18 metros de largo por 12 metros de ancho, dentro de la galera se observó local para oficina, no se observó letrero de Estudio de Impacto Ambiental, el local estaba totalmente acabado, lo cual incumple la norma ambiental vigente (Decreto Ejecutivo 123-2009) y puede causar afectaciones a la salud pública de la comunidad vecina producto de las partículas de polvo y ruido.

Que mediante Providencia DRPO-APCA-ALR Nº 170-2018 de 15 de mayo de 2018, se inicia el conocimiento del proceso administrativo en contra del señor Marcel De Gracia, Representante Legal de la empresa Mercallantas, por construcción sin Estudio de Impacto Ambiental.

Que el día 6 de mayo de 2019, se notificó personalmente el señor Marcel De Gracia, Representante Legal de la empresa Mercallantas, de la Providencia DRPO-APCA-ALR Nº 170-2018 de 15 de mayo de 2018.

Que el día 13 de mayo de 2019, presentó sus descargos el señor Marcel De Gracia, Representante Legal de la empresa Mercallantas, de la Providencia DRPO-APCA-ALR Nº 170-2018 de 15 de mayo de 2018, señalando que:

...

Que mediante Providencia DRPO-APCA-ALR N° 166-2019, de 22 de mayo de 2019, se establece el período para presentar pruebas y alegatos, notificada mediante Edicto N° 067-2019, en la cual no se presentó pruebas y alegatos en tiempo oportuno.

Que mediante Memorándum N° 316-2019, fechado el 12 de diciembre de 2019, **se solicita a la Sección de Evaluación de Impacto Ambiental, si el señor Marcel De Gracia, Representante Legal de la empresa Mercallantas, presentó Estudio de Impacto Ambiental, contestado mediante Memorando N° 131-19 de 19 de diciembre de 2019, el cual señala que no mantienen registro alguno de expedientes a nombre del Señor Marcel De Gracia, ni de la empresa promotora Mercallantas.**

...

Por las anteriores consideraciones, **concluimos que la conducta desplegada por el señor Marcel De Gracia, propietario del Taller Mercallantas, al no presentar el Estudio de Impacto Ambiental, incumplió con la normativa ambiental, aunado a la renuencia que mantuvo posterior a la emisión del Informe técnico N° 09-2018, fechado el 25 de abril de 2018 y al inicio del proceso administrativo en su contra, al no realizar la presentación de la herramienta ambiental respectiva para la construcción realizada...**

..." (El resaltado es del Despacho) (Cfr. fojas 70 a 72 del expediente judicial)

Vemos pues que, de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente de marras, la sanción impuesta al accionante encontró su asidero jurídico perfectamente enmarcado dentro de lo que señalan los artículos 15, 107, 109 y 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, por lo que, al examinar las normas antes mencionadas, apreciamos que las mismas establecen lo siguiente:

"Artículo 15. Ante hallazgos de incumplimiento en la presentación o ejecución del estudio de impacto ambiental o cualquier otro instrumento de gestión ambiental que corresponda, durante inspección técnica, el Ministerio de Ambiente podrá paralizar cautelarmente las actividades del proyecto, obra o actividad de la que se trate, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan. Asimismo, el Ministerio podrá adoptar en forma inmediata cualquier otra medida provisional tendiente a prevenir daños al ambiente y a la salud humana." (El resaltado es nuestro)

"Artículo 107. El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, su Plan de Manejo

Ambiental o su resolución de aprobación, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, las leyes y demás normas complementarias **constituyen infracción administrativa. Dicha infracción será sancionada** por el ministro de Ambiente con amonestación escrita y/o suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa **y/o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción**, sin perjuicio de las sanciones principales y accesorias dispuestas en las normas complementarias existentes." (El resaltado es nuestro)

"Artículo 109. Los informes elaborados por personal idóneo del Ministerio de Ambiente, la Contraloría General de la República o las entidades componentes del Sistema Interinstitucional de Ambiente constituyen prueba pericial y dan fe pública." (Lo resaltado es nuestro)

"Artículo 111. Las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponderán a la gravedad del riesgo y/o el daño ambiental generado por la infracción, la reincidencia del infractor, su actuación con posterioridad al hecho, al grado de la inversión y su situación económica. El infractor tendrá además la obligación de efectuar o asumir la limpieza, restauración, mitigación y/o compensación del daño ambiental a que haya lugar, a sus costas, según su valoración económica y fundamento técnico, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan." (El resaltado es del Despacho)

(Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28131-A, publicada el 4 de octubre de 2016)

Respecto a lo anterior, al confrontar las disposiciones antes citadas con los hechos descritos en el acto acusado, se pudo evidenciar claramente la infracción de la norma ambiental en la que incurrió el hoy accionante, toda vez que, de acuerdo al **Informe Técnico N° 09-2018, fechado el día 25 de abril de 2018**, se constató que al momento de ser realizada la respectiva inspección al local denominado Mercallantas por parte de la **Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente**, se observó la construcción de una galera totalmente finalizada, acreditándose posteriormente mediante el proceso administrativo sancionatorio, que dicha obra no contaba con el Estudio de Impacto Ambiental que la sustentara, **por lo que a todas luces la sanción impuesta de una multa de seis mil balboas (B/.6,000.00) a Marcel Herminio De Gracia Rodríguez, en su condición de representante legal del local comercial mencionado, estuvo apegada a derecho y acorde a la normativa aplicable que rige la materia** (Cfr. fojas 70 a 72 del expediente judicial).

Aunado a lo antes expuesto, al referirnos propiamente a la facultad sancionatoria de imponer multas por infracciones administrativas, que poseen los Directores Regionales del Ministerio de Ambiente, el artículo 12 (literal b) del Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004, establece lo siguiente:

“Artículo 12. El Administrador o Administradora Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), conocerá de todas las infracciones administrativas que ocurran dentro del área de su competencia y está facultado para:

...

b. Imponer multas hasta por el monto de B/. 10,000.00.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial 25,091 del 12 de julio de 2004)

Respecto a la norma antes citada, se pudo apreciar de manera palmaria la facultad sancionadora que ostentaban los Administradores Regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), para imponer multas hasta por un monto diez mil balboas (B/.10,000.00), por lo que el monto de la multa impuesta al demandante de seis mil balboas (B/.6,000.00), se encontraba dentro del rango monetario que poseían dichos funcionarios para imponer la sanción.

Ahora, al referirnos a los argumentos expuestos por la apoderada judicial del demandante, al alegar que el acto acusado violó el artículo 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, señalando que se ha dio una interpretación errónea de la norma, tenemos que de acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del expediente judicial, el proceso sancionatorio fue iniciado en contra del comercio que se encontraba amparado bajo la razón social Mercallantas, S.A., el cual para los efectos procesales, **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, resultó ser su representante legal; y, en ese sentido, mal pudo haber alegado la jurista que el proceso administrativo fue abierto en contra de una persona natural distinta a la mencionada sociedad, indicando que ésta poseía “personalidad jurídica propia” (Cfr. fojas 6 a 7 y fojas 61 a 64 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, consideramos pertinente acentuar la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por el demandante, a fin de

demostrarle al Tribunal la existencia de las circunstancias que, desde su perspectiva jurídica, constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 679 de veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual admitió como pruebas documentales presentadas por el accionante, las que se encuentran visibles a fojas 59, 60, 61 y 62-64 del infolio de marras, así como de igual forma fueron admitidas por solicitarlo el recurrente, las copias autenticadas de las Resoluciones DRPO-SEVEDA-ALR 029-2020 de 25 de mayo de 2020, y la DRPO-SEVEDA-ALR 109-2021 de 22 de septiembre de 2021, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente** (Cfr. fojas 97 y 98 del expediente judicial).

Igualmente, **resulta necesario destacar que la Sala Tercera admitió como prueba aducida por esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el acto impugnado, esto es, la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR 029-2020 de 25 de mayo de 2020, siendo así nuestro firme criterio que en base a lo que consta en autos, dichas constancias procesales prestan el mérito amplio y suficiente para que sean negadas todas las pretensiones del accionante** (Cfr. foja 98 del expediente judicial).

En lo que respecta al caudal probatorio admitido a favor del recurrente, si bien, éste se limitó a aducir como medios de prueba aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción; **lo cierto es que, ninguno ha logrado acreditar que la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR 029-2020 de 25 de mayo de 2020, objeto de reparo, carece de validez; por el contrario, ha quedado evidenciado que la medida adoptada en el acto acusado de ilegal, se efectuó con fundamento en que al momento de ser realizada la respectiva inspección al local denominado Mercallantas por parte de la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, se observó la construcción de una galera totalmente finalizada, acreditándose posteriormente mediante el proceso administrativo sancionatorio, que dicha obra no contaba con el Estudio de Impacto Ambiental que la sustentara.**

De ahí que en el negocio jurídico bajo escrutinio, la actividad probatoria del demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que ampara al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada, lo señalado por la parte actora en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar las respectivas constancias probatorias, a fin de acreditar los hechos alegados en su libelo.**

Sobre el particular, mediante la **Resolución de 10 de julio de 2019**, la Sala Tercera se refirió al deber que le asiste a quienes demandan, de incorporar al proceso las constancias que desvirtúen la presunción de legalidad que brinda cobertura a los actos administrativos; y acreditar el supuesto de hecho de las normas que les son favorables, señalando en torno a este tema lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que **como lo establece el artículo 74 del Código Judicial**, es preciso indicar lo siguiente:

...

Por ende, la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.

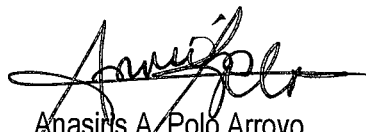
En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 2016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (El resaltado es nuestro).

Del precedente jurisprudencial antes expuesto, se colige que **las partes son las que deben probar los hechos que le sean favorables, de ahí que, quien alega uno o varios supuestos de hecho, deberá probarlos por los medios idóneos establecidos en nuestro Código Judicial, con la finalidad que el Tribunal pueda declarar la procedencia de la pretensión que solicita.**

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto no presta mérito suficiente para aceptar las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR-Nº 029-2020 de 25 de mayo de 2020, emitida por la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Del Señor Magistrado Presidente,


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaría General, Encargada


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración