

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 993

Panamá, 2 de junio de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 1174422021.

La Licenciada Aylene 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 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 2 a 5 del expediente administrativo).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente administrativo).

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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente administrativo y fojas 70 a 72 del expediente judicial).

Noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 73 a 77 del expediente judicial).

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

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

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

II. Norma que se aduce infringida.

La apoderada judicial del demandante sostiene que el acto acusado de nulo, por ilegal, infringe el artículo 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28131-A el 4 de octubre de 2016, el cual establece que las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponderán a la gravedad del riesgo y/o 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 (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Esta Procuraduría, a manera de cuestión previa, estima pertinente indicar que la génesis de la presente litis, tiene como base la Providencia- DRPO-APCA-ALR-No. 170-2018, fechada el 15 de mayo del mismo año, emitida por la **Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se resolvió iniciar un proceso administrativo de oficio en contra del local comercial denominado Mercallantas, debido a la realización de una construcción sin contar con el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental; tomándose como sustento el Informe Técnico N° 09-2018 del 25 de abril de 2018, elaborado por el personal de la entidad demanda, el cual concluyó que, de acuerdo a ciertos hallazgos, la construcción efectuada en el local antes referido no contaba con los permisos correspondientes (Cfr. fojas 2 a 8 del expediente administrativo).

Habiéndose señalado lo anterior, de acuerdo con las piezas procesales que constan dentro del expediente de marras, el acto acusado en la presente causa lo constituye 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**, la que, en su parte resolutive, dispone lo siguiente:

“

...

RESUELVE:

Artículo 1. SANCIONAR con multa por la suma de SEIS MIL BALBOAS CON 00/100, (B/6,000.00), al señor MARCEL HERMINIO DE GRACIA RODRÍGUEZ, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 7-106-738, propietario del Taller Mercallantas, por construcción sin estudio de Impacto Ambiental, hecho suscitado en el Corregimiento de Sajalices, distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste.

Artículo 2. NOTIFICAR al señor MARCEL HERMINIO DE GRACIA RODRÍGUEZ, o a su Apoderado Legal, el contenido de la presente Resolución, contra la que procede la interposición del Recurso de Reconsideración que debe sustentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de esta Resolución.

Artículo 3. Esta Resolución surte efectos a partir de su notificación.

...” (El resaltado es de la fuente citada) (Cfr. fojas 70 a 72 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo censurado de ilegal, el accionante interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste resuelto mediante la Resolución DRPO-SEVEDA-ALR-Nº 109 2021 de 22 de septiembre de 2021, y notificado el 5 de octubre de 2021, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 73 a 77 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 2 de diciembre de 2021, **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, 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 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 (Cfr. fojas 1 a 10 del expediente judicial).

IV. Argumentos del actor.

A fin de sustentar su pretensión, la abogada del accionante manifiesta que se ha violado 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 dado una interpretación errónea de la norma, ya que para decidir el proceso que nos ocupa, se atribuye 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 es distinto a la sociedad anónima Mercallantas S.A., la cual tiene personalidad jurídica propia y ostenta la titularidad sobre el establecimiento comercial Mercallantas y su razón comercial del mismo nombre; todo lo anterior, considerando que es dicha sociedad, el objeto de la investigación administrativa efectuada por la entidad demandada (Cfr. fojas 6 y 7 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 **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, con el objeto de sustentar el cargo de ilegalidad formulado en contra del acto en reparo, **este Despacho no comparte los mismos, por las diversas razones que se expresan y sustentan a continuación.**

En primer lugar, 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**, observamos que de entre sus considerandos, se señala 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 N° 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 N° 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 N° 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 Memorandum 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 que, de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente de marras, la sanción impuesta al accionante encuentra 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 puede 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 pudo constatar 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 puede observar de manera palmaria la facultad sancionadora que ostentan 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 encuentra dentro del rango monetario que poseen dichos funcionarios para imponer la sanción.

Por otra parte, este Despacho estima pertinente acentuar que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, establece que: *“En toda la normativa jurídica vigente en la República de Panamá relativa al ambiente, donde diga Autoridad Nacional del Ambiente se entenderá Ministerio de Ambiente”*, siendo así que todo el contenido del artículo 12 antes citado, debe ser entendido en función de las facultades sancionatorias con las que cuentan **los Directores**

Regionales del Ministerio de Ambiente (Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27749-B publicada el 27 de marzo de 2019).

En abono a lo anterior, el Informe de Conducta elaborado por la Directora Regional de Panamá Oeste, del Ministerio de Ambiente, respecto a la causa que nos ocupa señaló lo siguiente:

“

...

NOVENO: Como queda expuesto en el recuento de las etapas procesales seguidas dentro del proceso administrativo por infracciones ambientales (construcción sin Estudio de Impacto Ambiental), al señor Marcel Herminio De Gracia Rodríguez, le fueron garantizados todos los derechos relacionados al debido proceso legal, siguiendo estrictamente los procedimientos establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 43 de 17 de julio de 2004, como norma especial aplicable, Ley 38 de 31 de julio de 2000, como reguladora del procedimiento administrativo general, así como las normas complementarias aplicables, incluyendo (sic) Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Decreto Ejecutivo No 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo N°155 del 05 de agosto de 2011, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 975 del 23 de agosto de 2012, demás normas concordantes (sic)

DÉCIMO: Que la gravedad de la infracción y la sanción impuesta fueron debidamente valoradas en atención a lo dispuesto por el artículo 12 y 13 del Decreto Ejecutivo No. 43, fechado 7 de julio de 2004, artículos 15 y 111, del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, artículos 16, 17 y siguientes del Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009 y los criterios jurisprudenciales para la aplicación de las facultades discrecionales de la autoridad.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 84 a 86 del expediente judicial)

Ahora, al referirnos a los argumentos expuestos por la apoderada judicial del demandante, al alegar que el acto acusado ha violado 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 dado 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 encuentra amparado bajo la razón social Mercallantas, S.A., el cual para los efectos procesales, **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, resulta ser su representante legal; y, en ese sentido, mal pudiera alegar la jurista que el proceso administrativo fue abierto en contra de una persona natural

distinta a la mencionada sociedad, indicando que ésta posee “personalidad jurídica propia” (Cfr. fojas 6 a 7 y fojas 61 a 64 del expediente judicial).

Por otra parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, al referirse a la potestad sancionadora que mantiene el Estado frente a sus administrados, mediante Sentencia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), manifestó lo siguiente:

“

...

La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del *ius puniendi* general de éste, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar. Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho Represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 48. Ed. fs. 458-459).

Así pues, el derecho a sancionar atribuido principalmente al Poder Judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.

De allí que, la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del ‘*ius punendi*’, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Ello significa que, esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones.

...”

Todo lo expuesto hasta aquí, ha evidenciado claramente que en lo que se refiere al alcance de las competencias de la institución demandada como entidad rectora en materia ambiental; así como a las facultades sancionatorias que le confiere su propia normativa, éstas otorgaron suficientes y bastos sustentos jurídicos para que la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, promoviera ante **Marcel Herminio De Gracia Rodríguez**, el procedimiento administrativo sancionador iniciado mediante la Providencia- DRPO-APCA-ALR-No. 170-2018, fechada el 15 de

mayo del mismo año, lo cual en consecuencia le permitió al actor con la emisión del acto acusado de ilegal, poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; dejándose claramente constatado que, bajo ninguna circunstancia, fueron transgredidas las garantías judiciales del 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 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 ese sentido se nieguen las demás pretensiones.

VI. Pruebas.

A. Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente correspondiente al proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo por la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, iniciado mediante la Providencia- DRPO-APCA-ALR-No. 170-2018, fechada el 15 de mayo del mismo año, el cual corresponde a este proceso y que ya reposa en el Tribunal.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General