

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 008

Panamá, 4 de enero de 2010

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad.**

El licenciado Félix Wing Solís, en representación de **Lorenzo Imer Pallares Segura y Otros**, interponen demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la resolución DIEORA IA-809-2008 del 28 de noviembre de 2008, emitida por la **ministra de Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente.**

**Concepto**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las disposiciones que se aducen infringidas.**

Los ciudadanos Lorenzo Imer Pallares Molina, Pedro Manuel Camargo Ayarza, Marcelino Delgado Segura, Marta Santana de Delgado, Diana Polo Delgado y Patrocinio Mora Pérez, a través de apoderado judicial, solicitan a esa Sala que se declare nula, por ilegal, la resolución DIEORA IA-809-2008 del 26 de noviembre de 2008, por medio de la cual la

ministra de Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, aprobó el estudio de impacto ambiental categoría III, presentado por la empresa Petaquilla Gold, S.A., para la ejecución del proyecto denominado "Proyecto Minero Molejón", que consiste en la explotación, a cielo abierto, de un yacimiento de oro y plata localizado en un área de cien hectáreas, ubicado en el corregimiento de San José del General, distrito de Donoso, provincia de Colón.

En la mencionada resolución, la Autoridad Nacional del Ambiente detalla las obras no incluidas en el estudio de impacto ambiental que se aprueba mediante la misma; las medidas de mitigación y compensación, adicionales a las indicadas en el referido estudio, que debe cumplir la empresa Petaquilla Gold, S.A.; establece la responsabilidad solidaria que cabe a dicha empresa por los actos que ejecuten en contra del ambiente las empresas que contrate o subcontrate para el desarrollo del proyecto, así como por el incumplimiento de las leyes, decretos y reglamentos ambientales; y fija las demás responsabilidades que corresponden a la empresa promotora del citado proyecto minero, tanto para el desarrollo del mismo como por su abandono.

A juicio del apoderado judicial de los demandantes, la resolución impugnada es ilegal y, por ende, nula, al violar los artículos 47, 43, 52, 27, los literales a), h) y j) del artículo 8 del decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006; el artículo 29 de la ley 41 de 1 de julio de 1998; y los artículos 38 y 52 de la ley 38 de 31 de julio de 2000,

por las razones que expone de fojas 8 a 30 del expediente judicial.

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Conforme se aprecia en el apartado del escrito de la demanda denominado "Lo que se demanda", los actores solicitan que se declare nula, por ilegal, la resolución DIEORA IA-809-2008 de 28 de noviembre de 2008, proferida por la Autoridad Nacional del Ambiente, y que se ordene a dicha autoridad que paralice las actividades del ya mencionado proyecto minero, con fundamento en lo previsto en el artículo 30 de la ley 41 de 1 de julio de 1998.

A juicio de este Despacho, aún en el evento en que se declarase nulo el acto administrativo impugnado en esa sede judicial, no podría accederse a esta última petición de los demandantes, por cuanto que la misma no es propia de una acción contenciosa administrativa de nulidad, que es directa y simple y no puede trascender a otras declaraciones.

Así lo ha señalado esa Sala en resolución del 2 de diciembre de 1981, en la que expresó:

"DEMANDA DE NULIDAD Y DE PLENA JURISDICCIÓN (Distinción).  
DOCTRINA: "Tal como se advierte transcrito, la petición distinguida con la letra ch., no es conducente tratándose de una acción contencioso-administrativo de nulidad. Esa petición es propia de una acción de ilegalidad subjetiva, en la que la sala después de declarar la nulidad de los actos administrativos impugnados, en su lugar, hace las reparaciones del derecho subjetivo lesionado, y dice, cuál es el acto que debe sustituir los anteriores declarados nulos. Pero frente a una acción de nulidad tendiente a reparar el orden jurídico

infringido, no es adecuado adicionar peticiones como la planteada por el acto en esta demanda.

La demanda contencioso-administrativa de nulidad es directa y simple sobre los actos administrativos viciados de ilegalidad por lo que no puede trascender a otras declaraciones, menos de la naturaleza y en la forma como lo formula el actor en su pedimento.

..."

(Arosemena A., Roy y Troyano, José A. Jurisprudencia contenciosa administrativa 1971-1985. Panamá, 1987. Litografía e Imprenta Lil, S.A., Costa Rica. Pág.135)  
(subrayado nuestro)

Con respecto a la violación de las demás disposiciones legales y reglamentarias que, a juicio del apoderado judicial de los demandantes viola la resolución impugnada, nos permitimos señalar lo siguiente.

Según afirma la parte actora, la resolución DIEORA IA-809-2008 de 26 de noviembre de 2008, resulta nula, por ilegal, porque al emitirla la Autoridad Nacional del Ambiente incurrió en vicios procesales que implican violación al debido proceso, al admitir que la empresa Petaquilla Gold, S.A., presentara un segundo estudio de impacto ambiental fuera del término previsto en el artículo 43 del citado decreto; al no motivar adecuadamente la resolución impugnada, ya que no se incluyó en la misma la opinión de las unidades sectoriales consultadas sobre dicho estudio, así como tampoco los resultados del proceso de participación ciudadana. En igual sentido, la parte demandante afirma que la violación al debido proceso se produjo al haberse admitido un segundo estudio de impacto ambiental antes de transcurrido el término

de seis meses establecido en el artículo 47 del citado decreto ejecutivo; al admitirse un estudio de impacto ambiental sin los temas cruciales que debe contener todo documento de ese tipo, según el artículo 27 de dicho decreto; y por el incumplimiento, por parte de la Autoridad, de las funciones y responsabilidades que le asignan los literales a), h) y j) del artículo 8 del propio decreto ejecutivo, puesto que se permitió que la empresa Petaquilla Gold, S.A., iniciara ilegalmente la explotación del yacimiento de oro y plata ubicado en Molejón, distrito de Donoso, provincia de Colón, cinco años antes de la aprobación del estudio de impacto ambiental.

Según puede observar este Despacho, la resolución impugnada fue emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente al amparo de la ley 41 de 1 de julio de 1998, mediante la cual el Estado panameño estableció los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, para promover el uso sostenible de los recursos naturales y ordenó la gestión ambiental, la cual integró a los objetivos sociales y económicos del país, a efectos de lograr un desarrollo humano sostenible; misma que fue reglamentada por el decreto 209 de 5 de septiembre de 2006, a través del cual el Órgano Ejecutivo reglamentó el capítulo II del título IV de esta ley, en lo que respecta al procedimiento administrativo para la evaluación de estudios de impacto ambiental.

Ninguna de las disposiciones antes señaladas contiene normas sobre las causales de nulidad, absoluta o relativa,

que pueden afectar a un estudio de impacto ambiental presentado por el promotor de un proyecto sujeto a la presentación y aprobación de este tipo de instrumento, por lo que debemos recurrir a las normas del procedimiento administrativo general regulado por la ley 38 de 31 de julio de 2000 en sus artículos 51 a 61, para poder determinar si los argumentos de los demandantes son cónsonos con los presupuestos de invalidez de los actos administrativos establecidos en dicha excerpta.

A juicio de esta Procuraduría, las razones expuestas para solicitar la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada, no se subsumen dentro de ninguna de las causales de nulidad de los actos administrativos consagradas en el artículo 52 de la ley 38 de 2000, en concordancia con lo que dispone el artículo 51 del mismo cuerpo normativo, según el cual, los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley.

De acuerdo con primera de las disposiciones a las que hace referencia el párrafo precedente, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, cuando así expresamente esté determinado por una norma constitucional o legal; si se dictan por autoridades incompetentes; cuando su contenido sea imposible o constitutivo de delito; si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal; y cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado.

Tal como lo expresa el artículo 5 de la ley 41 de 1998, la Autoridad Nacional del Ambiente es la entidad rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente y, según el numeral 10 del artículo 7 de esa ley, tiene, entre otras atribuciones, la de evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas, lo que la constituye en el organismo competente para emitir la resolución impugnada, lo mismo que para estimar, apreciar o señalar el valor de cualquier estudio de impacto ambiental que sea requerido por la legislación que rige esta materia.

Aunado a lo anterior, del informe de conducta presentado por la entidad demandada se desprende que la Autoridad cumplió cabalmente con todas las exigencias del procedimiento administrativo establecido por el decreto 209 de 2006 para la evaluación de estudios de esta naturaleza, ya que con antelación a la fase de evaluación y análisis del estudio presentado por la empresa Petaquilla Gold, S.A., para el desarrollo del proyecto minero Molejón, procedió a rechazarlo por no cumplir con los requisitos mínimos contenidos en el artículo 27 del referido decreto ejecutivo.

De acuerdo con lo que igualmente señala el informe en mención, sólo se pasó a la fase de evaluación de dicho estudio, luego que empresa volvió a presentarlo nuevamente y comprobó que cumplía los requisitos mínimos exigidos por el decreto 209 de 2006. En la fase de evaluación y análisis de estudio, la entidad asimismo procedió a consultar a las unidades ambientales sectoriales (UAS), cuyas observaciones fueron atendidas por la autoridad demandada, al solicitar a

la promotora que, sobre la base de lo expuesto en las mismas, procediera a complementar la información contenida en el estudio, luego de lo cual sometió tal información a la verificación de las unidades ambientales sectoriales correspondientes.

En lo que respecta a la consulta ciudadana exigida en el título IV del decreto 209 de 2006, la misma fue debidamente realizada, culminándose la fase de evaluación y análisis con el informe técnico de evaluación elaborado por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la entidad, la cual recomendó la aprobación del estudio presentado por la empresa Petaquilla Gold, S.A.

Finalmente, el informe de conducta señala que el estudio fue aprobado a través de la resolución demandada, con todas las medidas de mitigación contempladas en relación con el mismo y la información complementaria, las cuales integran y forman parte de la resolución, por lo que, en consecuencia, son de forzoso cumplimiento.

Con respecto al procedimiento de aprobación de los estudios de impacto ambiental, esa Sala en sentencia del 12 de septiembre de 2008, señaló lo siguiente:

VISTOS:

...

IV- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Como puede verse, el demandante argumenta la violación de los artículos 18 (5) y 41 del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, que reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1998; y los artículos 23 y 22 de la Ley General de Ambiente, No. 41 de 1 de julio de 1998.



...

Contrario a lo que sustenta la demanda, la Sala observa que la ANAM, ciertamente tomó en consideración antes de aprobar la evaluación de impacto ambiental las observaciones emitidas por el INAC. De allí que no pueda estimarse valedero, preciar que la autoridad del ambiente se pronunció sin previamente haber recibido la documentación pertinente de parte del INAC. (...)

...

Resulta de suma importancia señalar que las contestaciones vertidas por las instituciones sectoriales, dentro de ellas, el INAC, no representan de por sí, aprobación absoluta al proyecto. El ordenamiento jurídico sobre la materia no requiere tal aprobación absoluta, misma que dice el demandante debió darse antes de la emisión del acto administrativo acusado (1er párr., f. 40), a estas le corresponde es la emisión de concepto técnico fundado sobre los componentes ambientales o impactos relacionados con el proyecto, prestar su asesoramiento y recomendaciones para facilitar la revisión y examen del estudio de impacto ambiental de forma que la unidad sectorial pueda sustentar favorable o desfavorablemente la propuesta (art. 41 Decreto Ejecutivo 59 de 2000). En resumen, se trata de la opinión, de los informes de los organismos con competencia ambiental o vinculados (art. 56 (e) Decreto Ejecutivo 59 de 2000), no así de aprobar o improbar; dicha función le corresponde a la ANAM.

...

La ANAM, además consideró los comentarios vertidos por las unidades ambientales sectoriales en torno al estudio de impacto ambiental (cfr. fs. 15-17, 21-22, 36-37, 40-44, 84, 103-104, 175-179, 231, 233, 238, 242-243, 292, 307-308 Exp. Adm.), y en consecuencia solicitó a la empresa promotora los complementos, aclaraciones, ajustes y modificaciones

necesarias, de modo que al final dicho estudio de impacto ambiental, fue sometido al período de consulta pública (cfr. fs. 12-14, 31-32, 82-83, 91, 95-97, 102-106, 109-118, 124-174, 266-271 Exp. Adm.); todo lo cual motivo la emisión del Informe Técnico de 14 de febrero de 2005, de la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la ANAM, en el que recomendó la aprobación del estudio, categoría II, concerniente al proyecto denominado 'Urbanización los Senderos de Camino de Cruces' (fs. 315-323 Exp. Adm.).

...

En definitiva, el acto administrativo acusado de ilegal no viola el artículo 18 (5) del Decreto Ejecutivo 59 de 2000, por cuanto que la ANAM no desconoció el factor surgido a partir del descubrimiento de una parte empedrada del Camino de Cruces, por el contrario, se aprecia en autos que, la autoridad demandada consideró plenamente dicho elemento, acogió las recomendaciones emitidas en ese sentido para la mitigación y conservación del lugar por parte del INAC y aprobó la evaluación de impacto ambiental en pleno cumplimiento de las requerimientos técnicos como formales para este tipo de asuntos.

...

El artículo 23 no manifiesta una fase previa a la elaboración del estudio de impacto ambiental. El estudio debe efectuarse por el promotor para su evaluación por la unidad sectorial (art. 13 Decreto Ejecutivo 59 de 2000). Este precepto legal establece es la necesidad de un estudio de impacto ambiental previo a la ejecución de un proyecto. La ejecución del proyecto, de acuerdo a la legislación ambiental, solamente puede surtir en la medida que concurra la aprobación de la evaluación del proceso de impacto ambiental, que sí realiza la ANAM a través de procedimiento administrativo regulado en el Reglamento del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (arts.

37,38 y 39 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000).

La labor de la ANAM en este sentido se clasifica en tres fases que el artículo 24 de la Ley General de Ambiente establece, que son: 1) la presentación ante la autoridad de un estudio de impacto ambiental, según se trate de actividades, obras o proyectos, contenidos en la lista taxativa de la reglamentación; 2) La evaluación del estudio de impacto ambiental y la aprobación, en su caso, por la ANAM, del estudio presentado; y 3) El seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y de la resolución de aprobación.

#### VI. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de todo lo expuesto, la Sala llega a la conclusión de que el acto administrativo impugnado no transgrede las disposiciones invocadas como violadas por la demandante. De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución DINEORA IA-008-05 de 3 de marzo de 2005, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente.  
..."

Vistas Las anteriores consideraciones, esta Procuraduría llega a la conclusión de que en el presente proceso no se han producido las infracciones del ordenamiento legal que regula lo concerniente a la aprobación de estudios de impacto ambiental, razón por la que solicitamos al Tribunal se sirva declarar **QUE NO ES ILEGAL** la resolución DIEORA IA-809-2008 de 26 de noviembre de 2008, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

**II. Pruebas:** Se aceptan las documentales presentadas por la parte actora, a excepción de la identificada con el número 17 en el escrito de demanda, por no encontrarse en el expediente judicial.

También se acepta la aducida con el número 24 del libelo de la demanda, que consiste en el expediente administrativo del proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Molejón, cuyo original reposa en la Autoridad Nacional del Ambiente, por lo cual solicitamos le sea requerido para que obre como prueba en este proceso.

Se objetan todas las demás, por inconducentes.

**III. Derecho.** Se niega el aducido por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 892-10