

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1293

Panamá, 20 de septiembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.  
(Alegato de Conclusión)

La Licenciada María Gabriella Dutari actuando en nombre y representación del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**.

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, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Cuestión previa.**

De las constancias que reposan en el expediente judicial, se advierte que el 4 de octubre de 2019, el **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, presentó ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad contra la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, mediante la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado "**Panamá Global City**", cuyo promotor es la sociedad **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, consistente en el desarrollo de una plataforma multimodal de servicios, situada sobre una superficie de seiscientos cuarenta y ocho hectáreas más treinta y seis metros cuadrados (648.36 ha); de las cuales veintisiete hectáreas más setenta y siete metros cuadrados (27.77 ha) serán utilizadas para la construcción de vías de acceso; setenta y siete hectáreas más setenta y cuatro metros cuadrados (77.74 ha) se implementarán para obras de ampliación de canales y cauces, y quinientas cuarenta y dos hectáreas más ochenta y cinco metros cuadrados (542.85 ha),

que involucra el área de construcción de las zonas comerciales, logísticas y urbanísticas, con sus respectivas infraestructuras (Cfr. fojas 4-38 y 106-117 del expediente judicial).

En el mismo libelo, se advierte que la parte actora solicitó a esa Corporación de Justicia la suspensión provisional de los efectos de la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, petición que fue acogida por el Tribunal, mediante el Auto de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), al considerar que era conveniente acceder a la medida cautelar “...ya que mientras transcurra el tiempo en que se decide la legalidad o ilegalidad de la misma, se evitará tanto la posible violación al ordenamiento jurídico, como un perjuicio grave e irreparable tanto al medio ambiente, como a la colectividad.” (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

Asimismo, se observa que el 3 de septiembre de 2020, la firma forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación del **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, acudió al Tribunal a presentar la solicitud de intervención como parte dentro del proceso en examen, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 43B de la Ley No.135 de 1943, argumentando que su mandante se encuentra legitimada para comparecer con el fin de impugnar la demanda, habida cuenta que es el promotor del instrumento de gestión ambiental acusado de ilegal (Cfr. fojas 137-139 del expediente judicial).

Por otro lado, la firma forense Morgan & Morgan, apoderada especial del **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, presentó un recurso de reconsideración en contra del Auto de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), a través del cual la Sala Tercera accedió a la solicitud de suspensión provisional del acto impugnado, que fue incoada por el **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, arguyendo, en lo medular, que la medida cautelar adoptada se basó únicamente en los argumentos planteados por la parte actora y que no cumple con el presupuesto de urgencia o peligro en la demora dispuesto en la legislación contencioso administrativa, de allí que, solicita que se revoque en todas sus partes la decisión proferida por el Tribunal (Cfr. fojas 143-145 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, mediante la Resolución de veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Magistrado Sustanciador rechazó de plano la solicitud de intervención de tercero y el recurso de reconsideración contra del Auto de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020),

presentados por la apoderada judicial del **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, al considerar que ambas habían sido promovidos de forma extemporánea (Cfr. fojas 147-148 del expediente judicial).

Así pues, se observa que mediante la Providencia de cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020), la Sala Tercera admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, y ordenó enviar copia de ésta al **Ministerio de Ambiente** para que, dentro del término de cinco (5) días hábiles, rindiera un informe explicativo de conducta y, asimismo, le corrió traslado de la acción, por igual periodo de tiempo, al **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, y a esta Procuraduría (Cfr. foja 151 del expediente judicial).

En ese sentido, mediante la Nota DM-1557-2020, recibida el 18 de diciembre de 2020, en la Secretaría de la Sala Tercera, el **Ministerio de Ambiente** remitió al Tribunal su Informe Explicativo de Conducta (Cfr. fojas 153 y 155-163 del expediente judicial).

Cabe considerar que, el 15 de febrero de 2021, el Licenciado Ferdelin Bonilla Bonilla, apoderado del **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, presentó otro recurso de reconsideración en contra del Auto de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), a través del cual el Pleno de la Sala Tercera accedió a la solicitud de suspensión provisional del acto acusado de ilegal, señalando que la referida decisión fue adoptada sólo sobre la base de las argumentaciones de la parte actora. Agrega que el proyecto denominado "**Panamá Global City**", no impacta al Humedal de la Bahía de Panamá y al Aeropuerto Internacional de Tocumen, por considerar que el Estudio de Impacto Ambiental contempla todas las medidas de mitigación y seguridad, incluidas las recomendaciones hechas durante el proceso de evaluación (Cfr. fojas 172 y 173 del expediente judicial).

Dentro de este orden de ideas, el abogado del tercero interesado sostiene que la medida cautelar de suspensión provisional es procedente cuando el acto administrativo vaya en contra de la normativa vigente, situación que no se presenta en la causa que se analiza, pues no existe ilegalidad en el otorgamiento del instrumento de gestión ambiental (Cfr. foja 172 del expediente judicial).

Por último, señala que el proyecto no se encuentra en fase de ejecución, de allí que, la decisión adoptada por el Tribunal no cumple con el presupuesto de urgencia y peligro en la demora dispuesto en el ordenamiento jurídico patrio, pues el demandante no aportó los elementos probatorios que

corroboraran la afectación que genera el desarrollo de una obra, la cual no ha iniciado, motivo por el que solicita que se revoque el Auto de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020) (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

La situación descrita en los párrafos precedentes fue analizada por el Tribunal, advirtiendo la improcedencia del recurso de reconsideración impetrado por el apoderado judicial del **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, al considerar que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala Tercera puede suspender los efectos de un acto a fin de evitar un perjuicio notoriamente grave. A tal efecto, señala que el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 99 del Código Judicial, establece que las decisiones que profiera esa Corporación de Justicia, en el ejercicio de sus atribuciones, son finales, definitivas y obligatorias, por lo que no cabe recurso alguno. En ese mismo sentido, indicó que en innumerables ocasiones la Sala Tercera se ha pronunciado respecto a la improcedencia de recursos contra autos que decidan solicitudes de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, puesto que los mismos obedecen a la facultad discrecional del Tribunal para decretar dicha medida cautelar, así como al carácter interlocutorio de la resolución judicial que la ordena, pues, de variar las circunstancias que ameritaron la adopción, las partes pueden solicitar su levantamiento, basado en el hecho que, la misma no decide el fondo del asunto y, por tanto, no hace tránsito de cosa juzgada (Cfr. fojas 184 a 186 del expediente judicial).

## **II. Acto acusado de ilegal.**

De conformidad con lo que consta en autos, la Licenciada María Gabriella Dutari, actuando en nombre y representación del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, *“Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado **“Panamá Global City”** cuyo promotor es la sociedad **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**”* (Cfr. fojas 106-117 del expediente judicial).

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

La parte actora estima que la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, ya descrita, vulnera las siguientes disposiciones:

**A. El artículo 7 del Texto Único de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998**, mismo que establece que las actividades, obras o proyectos, ya sea públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, de acuerdo con la reglamentación establecida al efecto (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial y la Gaceta Oficial No.28131-A de 4 de octubre de 2016).

**B. Los artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley No.1 de 2 de febrero de 2015**, en su orden, disponen que, el objetivo general es establecer los mecanismos para conservar, proteger y restaurar los ecosistemas existentes en el área protegida, en aras de fomentar el uso racional de los recursos naturales, el flujo genético y la diversidad de especies; que uno de los objetivos específicos es asegurar la integridad de los humedales potenciando los servicios ambientales que brinda ante los fenómenos climáticos; que se considera de interés público y objeto de protección especial por el Estado panameño todos los seres vivos asociados o interconectados con la tierra, subsuelo, fondo marino, bosques y aguas que se encuentran dentro de sus coordenadas geográficas; y que se prohíbe el desarrollo de cualquier actividad que dentro o fuera del Refugio de Vida Silvestre y con base en informes técnico de la entidad rectora y el Comité Nacional de Humedales de Panamá pueda causarle daños o interferir con las acciones de manejo (Cfr. fojas 16-20 del expediente judicial y la Gaceta Oficial No.27717 de 9 de febrero de 2015).

**C. El artículo 4 (numeral 1) de la Ley No.6 de 3 de enero de 1989**, que aprueba la Convención Ramsar, establece que cada parte contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas mediante la creación de reservas naturales, que estén o no inscritos en la Lista de Zonas Húmedas de Importancia Internacional, y atenderá de forma adecuada su manejo y cuidado (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial, la Gaceta Oficial No.27106 de 24 de agosto de 2009 y la Gaceta Oficial No.21211 de 12 de enero de 1989).

**D. Los artículos 34 y 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000**, que disponen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a una serie de normas y principios; y que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica

vigente, ni que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto si carece de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos (Cfr. fojas 22-27 del expediente judicial).

E. El artículo 23 de la Ley No.1 de 3 de febrero de 1994, que prohíbe el aprovechamiento forestal, ocasionar un daño o destruir árboles o arbustos en las zonas circundantes al nacimiento de cualquier cauce natural de agua, así como las áreas adyacentes a lagos, lagunas, ríos y quebradas (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial y la Gaceta Oficial No.24109 de 2 de agosto de 2008).

F. El artículo 11 (numeral 1) de la Ley No.13 de 27 de octubre de 1976, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que determina, entre otras cosas, que los Estados Partes reconocen que las personas tienen derecho a una vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia (Cfr. fojas 28-31 del expediente judicial y la Gaceta Oficial No.18336 de 18 de mayo de 1977).

#### IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, la demandante señala, entre otras cosas, que el Estudio de Impacto Ambiental aprobado omite la descripción de las características del área del proyecto y la provisión de los antecedentes técnicos fundados en relación con la situación del recurso hídrico, aspecto que fue advertido por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana en su Informe Técnico de Evaluación e Inspección remitido a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, ambas dependencias del **Ministerio de Ambiente**. En ese mismo sentido, señala que, aun cuando el promotor aclaró y complementó la información presentada, a solicitud de la entidad demandada, la oficina provincial expresó que algunas de sus observaciones no habían sido contestadas, razón por la cual recomendó que dicha falta de respuesta fuera considerada en la decisión final (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En adición a tales argumentos, la apoderada especial de la accionante indica que, los Estudios de Impacto Ambiental están diseñados para anticipar los impactos que puede generar el desarrollo de una obra y garantizar que las consideraciones que se realicen durante el proceso de evaluación sean incorporadas al diseño del proyecto; no obstante, observa que con la emisión del acto acusado se posterga el análisis de estas repercusiones y el establecimiento de las medidas adecuadas, tratándose

de una zona de importancia ecológica, y delega en la figura del promotor la protección y mitigación de los humedales, cuando ésta es una función inherente a la entidad demandada, con lo cual se infringe el **artículo 7 del Texto Único de la Ley No.41 de 1998** (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Asimismo, la actora alega que la Resolución impugnada contraviene lo dispuesto en los **artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley No. 1 de 2 de febrero de 2015**, al considerar que con el desarrollo de la actividad se afecta el área protegida, incluida en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, situación que fue advertida por la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente durante el proceso de evaluación, al señalar la cercanía del proyecto y los impactos sobre las fuentes hídricas que la abastecen, lo cual conlleva el desmejoramiento de los ecosistemas y los servicios ambientales que presta el Refugio de Vida Silvestre (Cfr. fojas 17 y 19 del expediente judicial).

Igualmente indica, en cuanto a la infracción del **artículo 4 (numeral 1) de la Ley No.6 de 3 de enero de 1989**, la entidad demandada aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado "**Panamá Global City**", cuyas obras afectarían negativamente el área de humedal que goza de una recarga hídrica con interacciones complejas, a pesar de la obligación que tiene el Estado panameño, en el marco de la Convención Ramsar, de conservar los humedales y procurar su uso racional, situación que fue advertida en los informes técnicos emitidos por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana y la Dirección de Costas y Mares, agencias del **Ministerio de Ambiente**, durante el proceso de evaluación (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

Por otro lado, la accionante expone que el acto administrativo impugnado, omitió lo ordenado en los **artículos 34 y 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000**, toda vez que la entidad demandada al momento de valorar los informes técnicos de las Unidades Ambientales Sectoriales, desestimó las observaciones realizadas durante el proceso de evaluación, que advertían la infracción potencial de normas jurídicas vigentes, por lo que era necesario realizar un análisis profundo previo a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. Añade, a tales argumentos que el **Ministerio de Ambiente** formalizó su decisión sin una motivación adecuada, elemento esencial del debido proceso, que sustentara las razones por las cuales era viable aprobar el documento de análisis presentado por el promotor, pese a que el mismo no atendía las recomendaciones dadas durante la fase de evaluación

respecto a la prevención y mitigación de riesgos de inundaciones en comunidades aledañas (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

También señala, que el acto impugnado, viola el **artículo 23 de la Ley No.1 de 3 de febrero de 1994**, en la medida que el proyecto "**Panamá Global City**" conlleva obras de ampliación de cauces que eliminarían los manglares y la vegetación arbustiva en los márgenes de los ríos y las quebradas, a pesar que, de manera contradictoria, el Estudio de Impacto Ambiental establece que se respetará la cobertura boscosa existente en los cuerpos de agua, a través de la regeneración; sin embargo, dicha acción se producirá sólo después de intervenir el área, circunstancia que fue alertada por la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, afirma que el Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la entidad demandada vulnera el **artículo 11 (Numeral 1) de la Ley No.13 de 27 de octubre de 1976**, puesto que el proyecto está ubicado varios metros por encima de los terrenos circundantes, lo que ocasionaría afectaciones a los moradores que residen en el área, quienes se verían expuestos a sufrir inundaciones por eventos de lluvias fuertes y/o alta marea, en consecuencia, se afecta el derecho de los habitantes de las comunidades próximas a tener un nivel de vida adecuado al colocarlos en una situación de vulnerabilidad, aspecto que fue advertido por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, la Alcaldía de Panamá y la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente durante el proceso de evaluación; situación que no fue atendida por el ente rector (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial).

Por las razones antes expuestas, la recurrente considera que debe declararse nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado del proyecto denominado "**Panamá Global City**".

#### **V. Posición del Grupo Aliado de Inversiones, S.A., como Tercero Interesado.**

A través de la Providencia de cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020), la Sala Tercera procedió a correrle traslado a **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, para contestar la acción que se examina.

En ese sentido, el 15 de febrero de 2021, por medio de su apoderado judicial presentó sus consideraciones en relación a la demanda interpuesta por la actora, resaltando, en lo medular, que cumplió con todos los requisitos formales y legales para lograr la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, habida cuenta que:

1. Fue elaborado por una empresa idónea inscrita en el Registro de Consultores Ambientales que lleva el **Ministerio de Ambiente**;

2. Durante la fase de evaluación y análisis se realizaron las consultas pertinentes, tal como lo establece el Reglamento que aprueba el Proceso de Evaluación para los Estudios de Impacto Ambiental, Categoría III;

3. Se realizaron los ajustes correspondientes, luego de las revisiones de rigor, a fin de adecuar el instrumento de gestión a las recomendaciones hechas por las Unidades Ambientales Sectoriales, que analizaron, en el tiempo correspondiente, la información complementaria aportada;

4. De forma oportuna, se realizó la consulta pública tal como lo establece la normativa vigente para este tipo de proyectos; y

5. La entidad ambiental analizó la información contenida en el documento de análisis presentado, luego de lo cual resolvió aprobar el Estudio de Impacto Ambiental al concluir que cumplía con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 (Cfr. fojas 177-178 del expediente judicial).

En tal sentido, el **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.** solicita al Tribunal que niegue la pretensión del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)** y, por consiguiente, declare que la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, proferida por el **Ministerio de Ambiente**, no es ilegal, y se mantenga todo lo resuelto por la entidad administrativa (Cfr. foja 178 del expediente judicial).

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

En la Vista Número 834 de 23 de junio de 2021, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consistía en que el Tribunal declare, nula, por ilegal, Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de**

**Ambiente**, mediante la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado “**Panamá Global City**”, cuyo promotor es la sociedad **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.**, consistente en el desarrollo de una plataforma multimodal de servicios, situada sobre una superficie de seiscientos cuarenta y ocho hectáreas más treinta y seis metros cuadrados (648.36 ha); de las cuales veintisiete hectáreas más setenta y siete metros cuadrados (27.77 ha) serán utilizadas para la construcción de vías de acceso; setenta y siete hectáreas más setenta y cuatro metros cuadrados (77.74 ha) se implementarán para obras de ampliación de canales y cauces, y quinientas cuarenta y dos hectáreas más ochenta y cinco metros cuadrados (542.85 ha), que involucra el área de construcción de las zonas comerciales, logísticas y urbanísticas, con sus respectivas infraestructuras (Cfr. fojas 4-38 y 106-117 del expediente judicial).

Tal como señalamos en la Vista Fiscal, se aportó copia autenticada de los siguientes documentos:

1. El Informe Técnico de Evaluación 32-25-10-16, elaborado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana, el cual fue remitido a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental mediante el Memorando DRPM-295-2016 de 21 de noviembre de 2016 (Cfr. fojas 39 y 40-51 del expediente judicial).

2. La Nota DGA-869-2016 de 1 de diciembre de 2016, emitida por el Director de Gestión Ambiental de la Alcaldía de Panamá, dirigida al Director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 52-54 del expediente judicial).

3. El Informe de Inspección y Resultados de Evaluación 071, elaborado por la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente (Cfr. 55-60 del expediente judicial).

4. La Nota DIEOR-DEIA-UAS-0024-1302-17 de 13 de febrero de 2017, remitida por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente a las Unidades Ambientales Sectoriales del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, del Instituto Nacional de Cultura, de la Alcaldía de Panamá, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, del Ministerio de Obras Públicas, del Sistema Nacional de Protección Civil, de la Autoridad de los

Recursos Acuáticos de Panamá, del Ministerio de Salud y de la Autoridad de Aeronáutica Civil (Cfr. fojas 61-69 del expediente judicial).

5. El Memorando DEIA-0086-1302-17 de 13 de febrero de 2017, dirigido a la Dirección Regional de Panamá Metropolitana y a la Dirección de Costas y Mares, por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, todas agencias del **Ministerio de Ambiente** (Cfr. fojas 70-71 del expediente judicial).

6. El Memorando DRPM-086-2017 de 2 de marzo de 2017, a través del cual la Dirección Regional de Panamá Metropolitana remite el Informe de Evaluación de Información Complementaria DRPM-005-2017, a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, ambas dependencias del **Ministerio de Ambiente** (Cfr. fojas 72 y 73-77 del expediente judicial).

7. La Nota AG-149-17 de 23 de febrero de 2017, por medio de la cual la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos le remite a la Jefa del Departamento de Evaluación Ambiental del Ministerio de Ambiente, el Informe de Evaluación de la Adenda del EsIA del proyecto “Panamá Global City” (Cfr. fojas 78 y 79 del expediente judicial).

8. La Nota DATO/AAC/063-17 de 13 de marzo de 2017, dirigida al Director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente, por la Directora de Aeropuertos de la Autoridad de Aeronáutica Civil (Cfr. foja 80 del expediente judicial).

9. El Memorando DICOMAR-174-2017 de 27 de marzo de 2017, por el cual la Dirección de Costas y Mares le remite a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, del **Ministerio de Ambiente**, el Informe Técnico 026-2017, de Información Complementaria Estudio de Impacto Ambiental “Panamá Global City” (Cfr. 81 y 82-83 del expediente judicial).

10. La Nota DIEORA-DEIA-NC-0040-0903-17 de 9 de marzo de 2017, dirigida a Isaías Ramos del **Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)**, por el Director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente (Cfr. reverso foja 81 del expediente judicial).

11. El Informe Técnico de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, elaborado por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 84-105 del expediente judicial).

12. La Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, “*Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado “Panamá Global City” cuyo promotor es la sociedad Grupo Aliado de Inversiones, S.A.*” (Cfr. fojas 106-117 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, las pruebas antes descritas, no permiten establecer si el **Ministerio de Ambiente** observó lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que se citan como infringidas, cuando aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado “**Panamá Global City**”, ya que se trata de una serie de documentos que se emitieron durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, mismos que se encuentran autenticados por el funcionario custodio del original; y que en todo caso, deben constar en el expediente administrativo que reposa en las oficinas de la entidad demandada; circunstancia que, reiteramos, no ayudan afin de verificar las alegaciones vertidas por la actora, de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado se emitió con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 39-117 del expediente judicial).

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia; puesto que en el caso del **Ministerio de Ambiente**, como entidad demandada, no da a conocer en su informe de conducta si en el caso que se examina se cumplieron con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establece la Ley General de Ambiente y su reglamentación, situación que no permite comprobar los hechos que fundamentan la pretensión de la accionante (Cfr. fojas 153 y 155-163 del expediente judicial).

Por su parte, si bien el **Grupo Aliado de Inversiones, S.A.** contestó por medio de su apoderado judicial la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, lo cierto es que, no aportó ningún elemento que corrobore sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado se dictó con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 174-179 del expediente judicial).

Las circunstancias que hasta el momento de emitir la Vista Número 834 de 23 de junio de 2021, no permitieron verificar las alegaciones vertidas por la actora, ni por la tercera interesada, de manera

tal que no fue posible concluir que el acto impugnado se expidió con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 17-27 y 158 del expediente judicial).

Por esa razón, se estimó que el concepto de la Procuraduría de la Administración debería quedar supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria, debido a que, no se habían aportado suficientes elementos de prueba que permitieran determinar si se produjo algún vicio de nulidad de manera fáctica y no argumentativa, en cuanto a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado "Panamá Global City", cuyo promotor es la sociedad Grupo Aliado de Inversiones, S.A.,

#### **V. Actividad Probatoria.**

Al respecto, se observa que a través del Auto de Pruebas No.405 de seis (6) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la Sala Tercera admitió, las pruebas documentales aportadas por la actora con la demanda visibles a fojas 3 y 39 a 117, así como las presentadas con el escrito de pruebas, visibles a fojas 209 a 216, por ajustarse a lo dispuesto en los artículos 783, 833 y 874 del Código Judicial (Cfr. fojas 217 y 219 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba documental aportada por el tercero interesado Grupo Aliado de Inversiones, S.A., con la contestación de la demanda, sobre la existencia y representación legal de la sociedad, de conformidad con los artículos 783 y 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 167 y 217 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene destacar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió las pruebas de informe aducida por la parte actora con el escrito de pruebas, que consiste en la copia autenticada del expediente administrativo que reposa en el Ministerio de Ambiente, referente al proceso administrativo que guarda relación con la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, "Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado "Panamá Global City" cuyo promotor es la sociedad Grupo Aliado de Inversiones, S.A." (Cfr. fojas 217-218 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Tribunal, a través del Oficio 1911 de 17 de agosto de 2021, le solicitó a la entidad demandada, la información arriba detallada (Cfr. foja 222 del expediente judicial).

En este escenario, es importante destacar que, en lo que respecta a la información solicitada a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, la misma fue remitida al Tribunal a través de la Nota DEIA-DEEIA-NC-0242-1309-2021 de 13 de septiembre de 2021, a la cual se adjunta copia autenticada del expediente administrativo correspondiente al proyecto Panamá Global City y que consta de tres (3) tomos.

Aunado a lo anterior, el Tribunal mediante el Oficio 1913 de 17 de agosto de 2021, accedió a solicitar al Municipio de Panamá, que le remitiera la copia autenticada de los siguientes documentos: informe final de la misión del equipo holandés de reducción de riesgo; informe final del estudio integral de Actuaciones de Mitigación De Inundaciones en la Cuenca del río Juan Díaz elaborado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria fechado 30 de septiembre de 2016; y el anejo VII del Estudio de Factibilidad de Actuaciones de Mitigación De Inundaciones en la Cuenca del río Juan Díaz realizado por el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria. Observamos que éstos documentos fueron remitidos a través de la Nota No.919/DS/2021 de 27 de agosto de 2021 (Cfr. foja 223 del expediente judicial).

Dentro del contexto anteriormente expresado, conviene señalar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

La Sala Tercera, mediante la Sentencia proferida el quince (15) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en un caso similar al que nos ocupa, se pronunció en torno al principio de "presunción de legalidad", en los siguientes términos:

“...  
Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que **la presunción de legalidad es 'la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz'**. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, 'es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario'. (Sentencia de 19 de septiembre de 2000).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

'Artículo 201.

...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (*iuris tantum*)'. (Lo resaltado es de la Sala)

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ, ha indicado que la misma 'consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum* ...'. (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)

**En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.**

**Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*).**

Bajo este marco jurídico, el Tribunal es del criterio que **en la presente causa, no se ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado**, tomando en consideración que las alegaciones invocadas por la parte demandante giran en torno a que el globo de terreno adjudicado a Stephanie Rachel Solís Carrasco y Emelda Cecilia Carrasco Pinzón, es de su propiedad..."

En tales circunstancias, y de acuerdo con jurisprudencia emitida por esa Corporación Judicial, la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con que en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, se omitió la descripción de las características del área del proyecto y la provisión de los antecedentes técnicos fundados en relación con la situación del recurso hídrico, aspecto que fue advertido por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana en su Informe Técnico de Evaluación e Inspección remitido a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, ambas dependencias del **Ministerio de Ambiente**. En ese mismo sentido, señala que, aun cuando el promotor aclaró y complementó la información presentada, a solicitud de la entidad demandada, la

oficina provincial expresó que algunas de sus observaciones no habían sido contestadas, razón por la cual recomendó que dicha falta de respuesta fuera considerada en la decisión final.

No obstante lo anterior, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenida en la **Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019**, que se acusa de ilegal, máxime cuando en esta materia, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye un sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente, aplicando medidas de compensación y mitigación contenidas en un Plan de Manejo Ambiental.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir el acto objeto de reparo, no se vulneraron de manera alguna las disposiciones citadas como infringidas; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, “Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado “Panamá Global City” cuyo promotor es la sociedad Grupo Aliado de Inversiones, S.A.”, con todas las medidas contempladas en el referido Estudio, información aclaratoria y en el informe técnico de evaluación, las cuales se integran y forman parte de esa Resolución.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 834-19