



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Panamá, 27 de agosto de 2021

El Licenciado Manuel Antonio Guillén Morales, actuando en nombre y representación la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada mediante la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas 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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Antes que esta agencia del Ministerio Público proceda a emitir concepto, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto al acto administrativo acusado de ilegal que da origen al presente proceso.

De la lectura prolífica del expediente de marras, se advierte que el 7 de junio de 2019, la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad contra la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada por medio de la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente**, mediante la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto

denominado “**Metro Park**”, cuyo promotor es la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, que consiste en la construcción de un centro de negocios, conformado por catorce (14) edificios para estacionamiento de hasta ocho (8) niveles y treinta y seis (36) edificios para oficinas, en un área de noventa y cuatro hectáreas y ocho mil quinientos veinticinco punto ochocientos ochenta y siete metros cuadrados (94 ha + 8,525.887 m²), localizada en el corregimiento de Juan Díaz, provincia de Panamá (Cfr. fojas 2-87 y 90-93 del expediente judicial).

En el mismo escrito de demanda, se advierte que la actora solicitó a esa Corporación de Justicia la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de reparo; sin embargo, mediante la **Resolución de veintitrés (23) de agosto de dos mil diecinueve (2019)**, el Tribunal procedió a negar la medida cautelar requerida, habida cuenta que no se habían configurado los elementos para la adopción de la misma (Cfr. fojas 358-362 del expediente judicial).

Asimismo, se advierte que el 20 de junio de 2020, la firma forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, acudió al Tribunal a presentar una solicitud para que se le tenga como parte dentro del proceso en examen, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 43B de la Ley N°135 de 1943, argumentando que su mandante se encuentra legitimado 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 326-339 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante la **Providencia de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, 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, a la sociedad

Inmobiliaria San Fernando, S.A., y a esta Procuraduría (Cfr. foja 365 del expediente judicial).

1.1. De los recursos presentados contra la Resolución que admite la acción de nulidad.

Observamos que, el 29 de noviembre de 2019, la apoderada judicial de la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, anunció y sustentó dentro del término legal un recurso de apelación en contra de la resolución que admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad, antes descrita, en ese sentido, la Secretaría del Tribunal giró los comunicaciones correspondientes, a fin que el demandante se opusiera dentro del término establecido en la Ley (Cfr. fojas 379, 380-385 del expediente judicial).

En ese contexto, el 6 de diciembre de 2019, el apoderado judicial de la sociedad **Súper Leones, S.A.**, presentó su escrito de oposición al recurso de alzada formalizado por el Tercero Interesado (Cfr. 424-431 del expediente judicial).

Al confrontar el recurso de apelación propuesto por la apoderada judicial de la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, con la demanda formulada por el apoderado judicial de la sociedad **Súper Leones, S.A.**, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera resolvieron, a través de la **Resolución de quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021)**, que la acción contencioso administrativa de nulidad ensayada cumplía con los requisitos de admisibilidad establecidos, en consecuencia, se confirmó la **Providencia de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**, que admite la presente causa (Cfr. fojas 479-491 del expediente judicial).

1.2. De las solicitudes de intervención de Terceros.

Al mismo tiempo, se observa que la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, a través de su apoderado judicial, formalmente presentó un escrito en el cual procede a dar contestación a la demanda propuesta por la sociedad **Súper Leones**

Hermanos, S.A., negando todos los hechos formulados; rechazando los conceptos de infracción expuestos, así como el derecho invocado por la parte actora; y además ratifica las pruebas aportadas con la solicitud de intervención (Cfr. fojas 386-421 del expediente judicial).

Ahora bien, de las constancias que obran en autos, se advierte que el 27 de noviembre de 2020, el Licenciado Tomás Alejandro Sánchez Caballero, actuando en nombre y representación de **Manuel Mejía Zambrano y otros**, promovió solicitud de intervención como parte y como **Terceros Interesados Coadyuvantes**, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la sociedad **Súper Leones, S.A.**, señalando, en lo medular, que en este tipo de acciones cualquier persona pueda intervenir en el proceso, y además, se encuentran legitimados para actuar, debido a que son colindantes del proyecto denominado “**Metro Park**” (Cfr. fojas 442-454 del expediente judicial).

Como contrapartida, el 11 de enero de 2021, la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, presentó un recurso de apelación en contra de la solicitud de intervención de Terceros Coadyuvantes, argumentando que la misma deviene improcedente, ya que dicha petición no se ajusta a los parámetros y las exigencias contempladas en la doctrina, la jurisprudencia y la ley; esto es, que se censure un acto administrativo con efectos erga omnes, y que la pretensión enderezada esté dirigida a resguardar y/o restituir el orden legal objetivo, aspectos que no se cumplen en la presente causa (Cfr. fojas 474-478 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, mediante la **Resolución de cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, el Magistrado Ponente rechazó de plano el escrito interpuesto por la apoderada judicial de la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, debido a que fue presentado extemporáneamente, de conformidad con el artículo 481 del Código Judicial (Cfr. fojas 494-497 del expediente judicial).

Luego de evaluar, si la petición presentada por el apoderado judicial de **Manuel Mejía Zambrano y otros** cumplía con los presupuestos establecidos en el artículo 43B de la Ley N°135 de 1943, a través de la **Resolución de cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, el Magistrado Sustanciador consideró procedente admitir la solicitud de intervención de Terceros Coadyuvantes, toda vez que la Ley Contenciosa Administrativa reconoce el derecho de intervenir como parte en una acción de nulidad a quien así lo estime conveniente, dado que en este tipo de demandas se pretende la declaratoria de ilegalidad de un acto de carácter general, cuyos efectos atentan contra una colectividad de personas (Cfr. fojas 498-504 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el apoderado judicial de **Manuel Mejía Zambrano y otros**, luego de recibir el debido traslado, procedió a contestar la acción contenciosa administrativa que nos ocupa, aceptando la pretensión y los hechos planteados por la accionante, así como las normales legales y reglamentarias invocadas como infringidas; finalmente aduce una gran cantidad de pruebas testimoniales y de informe (Cfr. fojas 511-521 del expediente judicial).

Por último, se observa que a través del Oficio No.2260 de 10 de octubre de 2019, el Magistrado Sustanciador le corrió traslado a la entidad demandada de la acción que nos ocupa, a efecto de que hiciera llegar al Tribunal, dentro del término de cinco (5) días, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por el **Ministerio de Ambiente**, mediante la Nota No.DM-2062-2019, de 21 de octubre de 2019, recibida en la Secretaría de la Sala Tercera en la misma fecha (Cfr. fojas 366, 367 y 368-373 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, el Licenciado Manuel Antonio Guillén Morales, actuando en nombre y representación la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.DIEORA-

IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada mediante la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente**, “Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto denominado **METRO PARK**”, cuyo promotor es la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.** (Cfr. fojas 90-93 y 94-96 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora estima que la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 24, 25, 30, 40, 109 y 116 de la Ley N°41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, vigente al momento que se dieron los hechos, mismos que en su orden señalan las etapas del proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental; que su contenido será definido por la entidad rectora del ambiente, en coordinación con las autoridades competentes; que frente al incumplimiento en la presentación o ejecución de la herramienta de gestión, la institución podrá paralizar el proyecto e imponer las sanciones según corresponda; que la supervisión, el control y la fiscalización de estas actividades quedan sometidos a la presentación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, y al cumplimiento de las normas aplicables; que quienes mediante acción afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño a los recursos naturales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva; y que los informes elaborados por personal idóneo de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy **Ministerio de Ambiente**), constituyen prueba pericial y dan fe pública (Cfr. fojas 33-51 del expediente judicial y páginas 19, 20, 22, 23, 38 y 40 de la Gaceta Oficial N°23578 de 3 de julio de 1998).

B. Los artículos 23, 42 y 94 (numeral 8) de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, que establece la Legislación Forestal de la República de Panamá, los cuales prohíben el aprovechamiento forestal, la destrucción de árboles o arbustos en las zonas circundantes al nacimiento de cualquier cauce natural de agua, así como sus áreas adyacentes; que los bosques artificiales de propiedad privada, plantados a expensas del propietario, podrán ser aprovechados de acuerdo al Plan de Manejo y cuando el dueño así lo considere; y que la tala a orillas de los ojos de agua, lagos, lagunas, ríos y quebradas constituye una infracción (Cfr. fojas 51-54 del expediente judicial y páginas 9-10, 18 y 28-29 de la Gaceta Oficial N°22470 de 7 de febrero de 1994).

C. El artículo 5 del Código Civil, que dispone que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto distinto, que el de la nulidad para el caso de contravención (Cfr. foja 54 del expediente judicial y la Gaceta Oficial N°2404 de 22 de agosto de 1916).

D. Los artículos 2, 23, 26 (numerales 2.3, 3.2, 4.1, 5.2, 8.3 y párrafo segundo), 41 y 43 del Decreto Ejecutivo N°123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo N°155 de 5 de agosto de 2011, que aprueba el Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, los cuales, en su orden, definen los conceptos de área de influencia y resolución ambiental; establecen los cinco (5) criterios de protección para la elaboración y análisis del instrumento de gestión, para determinar, ratificar, modificar, y revisar, su categoría; los contenidos mínimos que deben incluir los estudios, de acuerdo a su clase, para que sean admitidos; estipulan que el procedimiento administrativo para el examen de la herramienta constará de tres (3) etapas; y que durante la tercera fase, la autoridad podrá solicitarle al promotor aclaraciones, modificaciones o ajustes al documento de análisis presentado, si así lo estima conveniente (Cfr. fojas 54-70 del

expediente judicial y páginas 8-9, 12 y 33-35 de la Gaceta Oficial Digital No.26352- A de 24 de agosto de 2009).

E. El artículo 2 de la Ley N°2 de 12 de enero de 1995, que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que establece los conceptos de área protegida y conservación *in situ* (Cfr. foja 70-71 del expediente judicial y página 4 de la Gaceta Oficial N°22704 de 17 de enero de 1995).

F. El artículo 1 de la Ley N°10 de 12 de abril de 1995, que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que para sus efectos establece una serie de nociones, entre las cuales se destacan: efectos adversos del cambio climático, cambio climático, sistema climático, emisiones, gases de efecto invernadero y sumidero (Cfr. fojas 71-73 del expediente judicial y 16-17 de la Gaceta Oficial N°22763 de 17 de abril de 1995).

G. El artículo 52 (numerales 3 y 4) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que dispone que los actos administrativos están revestidos de nulidad absoluta cuando su contenido sea imposible o constitutivo de delito, o cuando son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 73-74 del expediente judicial y página 15 de la Gaceta Oficial Digital No.24109 de 2 de agosto de 2008).

IV. Posición de la sociedad Súper Leones Hermanos, S.A., respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, la recurrente señala que la resolución administrativa acusada de ilegal ha sido dictada al margen del proceso de evaluación de impacto ambiental, establecido en el **artículo 24 de la Ley N°41 de 1998**, General de Ambiente de la República de Panamá, disposición vigente al tiempo en que se dictó el acto objeto de reparo, pues el **Ministerio de Ambiente** no le ordenó al promotor la aclaración,

modificación o ajuste del estudio, en la fase de recepción, o bien, durante la etapa de evaluación y análisis; es decir, lo procedente era que la entidad demandada le exigiera a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, el cumplimiento de los requisitos mínimos aplicables a una obra Categoría II, lo que a su juicio, ha afectado la calidad de vida y la salud humana de las comunidades colindantes al proyecto denominado “**Metro Park**”, tal como consta en los informes de inspección levantados por la autoridad (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

Igualmente, indica que luego de haber transcurrido poco más de cincuenta (50) meses desde la presentación de una denuncia, la entidad demandada le impuso una multa a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, que estiman no fue acorde con la gravedad de los hechos señalados, puesto que la empresa es reincidente en la infracción de normas ambientales, lo cual pone en evidencia la falta de supervisión, control y fiscalización de la referida actividad por parte de la autoridad rectora (Cfr. fojas 36-38 del expediente judicial).

Arguye, asimismo, que el acto impugnado ha infringido el **artículo 25 de la Ley N°41 de 1998**, toda vez que considera que el **Ministerio de Ambiente** no efectuó las coordinaciones pertinentes con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y el Registro Público de Panamá, respecto al bien inmueble propiedad de la accionante, que fue afectado por la ejecución del proyecto aprobado, y además no le exigió a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, en la celebración de un contrato con la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, en el cual se estableciera la anuencia por parte de la hoy actora, para el desarrollo de acciones dentro de un terreno privado (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

Asimismo, la demandante alega que la Resolución impugnada contraviene lo dispuesto en el **artículo 30** de la citada excerpta legal, puesto que se presentó una denuncia ante la autoridad ambiental en el mes de febrero de 2015, y luego el personal técnico de la entidad demandada comprobó a través de una inspección de

campo, que el promotor del proyecto denominado “**Metro Park**”, había talado árboles y removido la capa vegetal en la servidumbre o zona adyacente al Río Juan Díaz; sin embargo, el **Ministerio de Ambiente** no ordenó la paralización de la obra ni tampoco le impuso a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, las sanciones correspondientes, tomando en cuenta que los hechos denunciados también se ejecutaron dentro de la propiedad de la sociedad Súper Leones Hermanos, S.A., lo que afectó la situación económica y el valor del inmueble de la prenombrada (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Por otro lado, tampoco dispuso la adopción de medidas provisionales tendientes a prevenir que se continuaran causando daños y perjuicios al ambiente, así como evitar mayores agravios a la calidad de vida y la salud humana de los residentes del área, quienes han sufrido menoscabo a sus fincas debido a las constantes inundaciones, causados por el desarrollo del proyecto (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

Añade que, se infringió el **artículo 40 de la Ley N°41 de 1998**, debido a que la entidad demandada no ejerció las actividades de supervisión, control y fiscalización del instrumento de gestión aprobado, ya que pese a comprobar que la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, violó las normas de protección ambiental y que es reincidente en la trasgresión de los preceptos normativos que rigen la materia; no ha suspendido el proyecto “**Metro Park**”; y tampoco ha sancionado de forma ejemplar a la referida empresa, a la fecha de presentación de la acción que nos ocupa, por el contrario, el **Ministerio de Ambiente** sólo le impuso, en el año 2015, al promotor una multa irrisoria de nueve mil balboas (B/.9,000.00), sin tomar en cuenta los intereses de la colectividad (Cfr. fojas 43-46 del expediente judicial).

Por otro lado, la accionante expone que la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada por la Resolución No.DIEORA-IAM-010-

13 de 8 de febrero de 2013, omitió lo establecido en el **artículo 109** de la Ley antes citada, toda vez que el desarrollo del proyecto denominado “**Metro Park**”, causó inundaciones en los patios de las casas de los residentes de Ciudad Radial y, afectó la salud y la calidad de vida de la comunidad por el uso inadecuado de hidrocarburos y material químico, de allí que considera que la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, debía asumir la responsabilidad objetiva por los daños ocasionados a los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del Río Juan Díaz, y al bien inmueble propiedad de la recurrente; y finalmente aplicar las medidas de mitigación y control establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental que fue aprobado (Cfr. fojas 46-49 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, quien concurre estima que el acto acusado de ilegal, viola el **artículo 116** de la Ley General de Ambiente, en la medida que el Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015, elaborado por el Departamento de Calidad Ambiental del **Ministerio de Ambiente**, es una prueba pericial a través de la cual se constata que la ejecución del proyecto denominado “**Metro Park**”, viola la Legislación Forestal vigente, y además, causa daños y perjuicios al ambiente, a la salud humana y a la propiedad privada; no obstante, la entidad demandada se ha negado a ordenar la paralización de la obra, como corresponde en estos casos (Cfr. fojas 49-51 del expediente judicial).

En esa misma línea, la parte actora alega que la resolución administrativa fue dictada en contravención a los **artículos 23 y 94 (numeral 8) de la Ley N°1 de 1994**, pues conforme al contenido propuesto en el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, el proyecto denominado “**Metro Park**”, contemplaba la tala de árboles y capa vegetal en la servidumbre adyacente al Río Juan Díaz, cuando dicha área no podía ser alterada o destruida bajo ningún concepto, habida cuenta que constituye un bosque de galería, considerado como una zona especial de protección

permanente, por ende, la vulneración a dicha prohibición constituye infracción administrativa al tenor de la Ley Forestal (Cfr. fojas 51-53 del expediente judicial).

En concordancia con lo expresado, el activador de la vía señala que el acto administrativo impugnado quebrantó el **artículo 42** de la Ley antes mencionada, puesto que a pesar que la Resolución objeto de reparo no autorizó a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, para que removiera el bosque de galería que existía en su propiedad, debido a que colinda con la servidumbre del Río Juan Díaz; sin embargo, el **Ministerio de Ambiente** le concedió la autorización al promotor para que realizara la tala de árboles, a sabiendas que dicha acción está prohibida (Cfr. fojas 53 y 54 del expediente judicial).

En otro aspecto, la accionante argumenta que el desarrollo del proyecto denominado “**Metro Park**”, al permitir la tala de árboles en la servidumbre y la zona adyacente del Río Juan Díaz; es una situación que resulta contraria a lo dispuesto en el **artículo 5 del Código Civil**, que establece que son nulos y sin ningún valor los actos prohibidos por la Ley, ya que la entidad demandada desatendió las obligaciones derivadas de los convenios internacionales de los cuales Panamá es parte y que propugnan por la protección de los bosques y los servicios ambientales que brindan (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Por otra parte, la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, señala que el acto objeto de reparo fue dictado al margen de los conceptos establecidos en el **artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 123 de 2009**, en la medida que no precisó con claridad el “**área de influencia**” de la obra, es decir, la superficie sobre la cual inciden los impactos ambientales directos e indirectos que genera el proyecto denominado “**Metro Park**”; debido a que el acápite referente a la descripción de la actividad señala los lotes o fincas que son de propiedad del promotor; sin embargo, omitió incluir la Finca 39174, con una superficie de ocho mil cuatrocientos treinta y

siete punto sesenta y un metros cuadrados (8,437 m² + 61 dm), cuyo titular es la sociedad demandante. (Cfr. fojas 54-56 del expediente judicial).

Igualmente, manifiesta que la resolución administrativa proferida por la entidad demandada carece de la debida motivación y fundamento de Derecho, partiendo del hecho que la misma autorizó al promotor para que realizara la tala en un bosque de galería, lo cual, a su juicio, constituye una infracción a la Ley forestal (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

Además, expone que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, no tomó en consideración los **Criterios de Protección Ambiental 2 y 4, establecidos en el artículo 23** del Decreto Ejecutivo antes mencionado, ya que conforme al contenido del documento aprobado, el proyecto genera impactos negativos, como lo son, entre otros, la conformación de taludes en el Río Juan Díaz; la erosión de los suelos; la sedimentación; la alteración evidente de la cantidad de agua superficial del cauce; y la tala de árboles y arbustos nativos-pioneros. Adicionalmente, indica que la misma situación ocurre con los espacios urbanos, ya que se afectó y alteró significativamente las costumbres de la comunidad, por las constantes inundaciones que produjeron cuantiosos daños y perjuicios, lo que generó que algunos residentes se vieran obligados a reasentarse, a desplazarse temporal o permanente a otros lugares, con el fin de salvaguardar su salud y garantizar una mejor calidad de vida (Cfr. fojas 57-60 del expediente judicial).

Paralelamente, el accionante señala que al emitir la Resolución impugnada se incumplió el **artículo 26 (numerales 2.3, 3.2, 4.1, 5.2, 8.3 y el párrafo segundo) del Decreto Ejecutivo No.123 de 2009**, que establece los contenidos mínimos de los Estudios de Impacto Ambiental, lo cual impidió la adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos que generaba el proyecto denominado “**Metro Park**”, así como la idoneidad técnica de las medidas propuestas

por el promotor para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los efectos adversos significativos (Cfr. fojas 60-67 del expediente judicial).

Conjuntamente la actora indica que se ha infringido el procedimiento administrativo consagrado en los **artículos 41 y 43 Decreto Ejecutivo No.123 de 2009**, modificado por los artículos 7 y 9 del Decreto Ejecutivo No.155 de 5 de agosto de 2011, respectivamente, pues según las constancias que obran en el expediente administrativo, la entidad demandada aprobó el instrumento de gestión sin antes haberle solicitado al promotor la aclaración, modificación o ajuste de la información comprendida en el Estudio de Impacto Ambiental durante la fase de evaluación y análisis, aun cuando, a su juicio, el documento no desarrollaba adecuadamente los contenidos mínimos requeridos al efecto (Cfr. fojas 69-70 del expediente judicial).

También, manifiesta que la entidad demandada ha desconocido algunos conceptos esbozados en el **artículo 2 de la Ley N°2 de 1995**, y en el **artículo 1 de la Ley N°10 de 1995**, que ratifican el Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, respectivamente, en la medida que éstos destacan la importancia de los bosques y el compromiso de los Estados partes de mantener y proteger estos ecosistemas, pues constituye el hábitat natural de diversas especies de flora y fauna, juegan un papel importante para hacer frente al calentamiento global e inciden en la salud y calidad de vida humana (Cfr. 70-73 del expediente judicial).

En último término, la recurrente advierte que la entidad demandada dictó la resolución administrativa con prescindencia de los requisitos mínimos exigidos y los procedimientos fijados en el Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, por consiguiente, su contenido resulta imposible en la medida que vulnera la normativa establecida al efecto; de ahí que, considera que se incurrió en vicio de nulidad absoluta, al tenor de lo estipulado en el **artículo 52 (numerales 3 y 4) de la Ley N°38 de 2000** (Cfr. 73-74 del expediente judicial).

Por las razones antes expuestas, la recurrente considera que debe declararse nula, por ilegal, la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada mediante la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente**, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado del proyecto denominado “**Metro Park**”.

V. Contestación de la demanda por parte del Tercero Interesado (sociedad Inmobiliaria San Fernando S.A.).

El 29 de noviembre de 2019, la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, por medio de su apoderado judicial, presentó sus consideraciones en relación a la acción interpuesta por la actora, señalando, en lo medular, que los hechos y los cargos de ilegalidad invocados por la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, son falsos y errados, debido a que se cumplieron con todos los requisitos formales y legales para lograr la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, indicando entre otras cosas que:

1. La categorización del instrumento de gestión fue el adecuado, situación que se corrobora a través del Informe Técnico de Inspección emitido por la autoridad administrativa, quien recomendó su aprobación, luego de verificar que la categoría propuesta era cóncava con lo dispuesto en la normativa ambiental (Cfr. fojas 397-398 del expediente judicial);

2. La tala de árboles y la remoción de la capa vegetal en el área que colinda con el proyecto “**Metro Park**”, corresponde a otra obra denominada “**Ampliación del Cauce del Río Juan Díaz**”, la cual fue aprobada por el **Ministerio de Ambiente**, mediante la Resolución No. DIEORA-IA-153-2013 de 9 de agosto de 2013. Asimismo, aclara que se han ejecutado todas las actividades dentro de la franja de terreno correspondiente a las propiedades del promotor o de las empresas afines a éste (Cfr. fojas 398-399 del expediente judicial).

3. El Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015, al cual hace referencia la demandante, fue elaborado por el **Ministerio de Ambiente** y corresponde al proyecto denominado “**Ampliación del Cauce del Río Juan Díaz, colindante al proyecto Metro Park**”, cuya ejecución inició en el 2014 y culminó en el 2015 (Cfr. foja 399 del expediente judicial).

4. No ha ejecutado ningún trabajo sobre terreno de propiedad de la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, lo cual fue constatado por la entidad ambiental, a través del Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015, de allí que, no es cierto que el **Ministerio de Ambiente** haya desatendido sus labores de supervisión, control y fiscalización (Cfr. foja 400 del expediente judicial).

5. La sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, pretende que el Tribunal evalúe las resultas de un proceso administrativo sancionatorio, que no guarda relación con el acto administrativo objeto de reparo (Cfr. fojas 400-401 del expediente judicial).

6. El Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015, elaborado por personal del **Ministerio de Ambiente**, es claro al indicar que no hubo afectación a la fauna y flora del área donde se ejecutaba la ampliación del cauce, actividad que fue aprobada por la Resolución No. DIEORA-IA-153-2013 de 9 de agosto de 2013, y no por el acto administrativo que ahora impugna la accionante. Además, el documento en referencia es producto, precisamente, de las labores de supervisión, control y fiscalización que debe realizar la autoridad del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, conforme lo dispone la normativa vigente (Cfr. fojas 401-402 del expediente judicial).

7. La Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada por la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente**, no contemplaron la tala de árboles en la servidumbre pluvial, pues dichas actividades corresponden al proyecto

denominado “**Ampliación del Cauce del Río Juan Díaz, colindante al proyecto Metro Park**”, que fue ejecutado sobre un globo de terreno con una superficie de cuatro hectáreas más cinco mil metros cuadrados (4 has + 5000 m²), que conforman las fincas propiedad del promotor (Cfr. fojas 402-404 del expediente judicial).

8. El proyecto “**Metro Park**”, fue ejecutado cumpliendo a cabalidad con los requisitos y autorizaciones legales necesarias, entre los cuales se encuentra la aprobación para la tala de los escasos árboles que se encontraban sobre la superficie de los polígonos que iban a ser intervenidos y que fueron señalados en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado (Cfr. foja 404 del expediente judicial).

9. La resolución administrativa que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, fue debidamente motivada, pues hace mención a las normas que fundamentan la decisión proferida por la autoridad administrativa, y describe con detalle los aspectos técnicos, así como las medidas de mitigación correspondientes (Cfr. foja 405 del expediente judicial).

10. La ejecución de los trabajos aprobados por el acto que se acusa de ilegal, no causaron ningún daño ambiental, ni tampoco provocaron la erosión de los suelos o la alteración del cauce del Río Juan Díaz, por tanto, el proyecto cumplió con los Criterios de Protección Ambiental, los contenidos mínimos exigidos, con cada una de las fases del procedimiento administrativo, y con los requisitos técnicos y formales establecidos en el Decreto Ejecutivo No.123 de 2009, por lo que mal podría la recurrente sostener que el **Ministerio de Ambiente** incurrió en alguna infracción a la normativa que rigen la materia (Cfr. fojas 405-409 del expediente judicial).

11. La ampliación del cauce del río Juan Díaz, que, reitera, corresponde a otro proyecto, fue solicitada por el Ministerio de Obras Públicas, con el fin de prevenir desastres naturales y afectaciones a las comunidades colindantes, sobre la base de los estudios previos efectuados por dicha autoridad, por lo que considera

que el proyecto no impacta la diversidad biológica, pues se aplicaron las medidas de mitigación correspondientes (Cfr. fojas 409-411 del expediente judicial).

12. El Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto denominado “**Metro Park**”, fue aprobado y ejecutado conforme a los trámites establecidos en la normativa que se encontraba vigente en ese momento, por tanto, no es cierto que se haya violado el debido proceso legal, como sostiene la demandante (Cfr. foja 411 del expediente judicial).

Una vez expuestas sus consideraciones, la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, solicita al Tribunal que declare que no es ilegal la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada por la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el **Ministerio de Ambiente** (Cfr. foja 420 del expediente judicial).

VI. Argumentos de los Terceros Coadyuvantes (Manuel Mejía Zambrano y otros), respecto a la pretensión de la accionante.

Por su parte, **Manuel Mejía Zambrano y otros**, comparecieron al presente proceso, en su condición de Terceros Coadyuvantes, señalando, en lo medular, que aceptan como ciertos cada uno de los hechos expuestos, por la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, pues como consecuencia del desarrollo y ejecución del proyecto “**Metro Park**”, por parte de la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, la comunidad se ha visto directamente afectada debido al estancamiento de las aguas pluviales, así como a las constantes inundaciones durante la estación lluviosa, causándoles graves daños y perjuicios patrimoniales (Cfr. foja 512 del expediente judicial).

Explican, además, que están de acuerdo con las disposiciones legales invocadas por la parte actora en la demanda, así como el concepto en que lo han sido, pues el promotor realizó rellenos y canales artificiales a lo largo del proyecto, con el propósito de garantizar que la obra no fuera afectada por las inundaciones,

en perjuicio de los residentes de Juan Díaz, situación que ha sido documentada por los medios de comunicación (Cfr. foja 513 del expediente judicial).

VII. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que la sociedad **Súper Leones Hermanos, S.A.**, fundamenta su pretensión, y de examinar las constancias procesales, este Despacho advierte que, concretamente, la parte actora estima que el proyecto denominado “**Metro Park**”, es ilegal porque considera que el mismo fue dictado por la entidad administrativa, prescindiendo de aspectos técnicos y procedimentales; sin embargo, **las pruebas incorporadas hasta ahora a la presente acción**, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, **en efecto, al emitir la mencionada la resolución administrativa se infringieron las disposiciones legales y reglamentarias que se enuncian en la demanda.**

A juicio de esta Procuraduría, las constancias que obran en autos no permiten establecer si el **Ministerio de Ambiente** observó lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que citan como infringidas, al aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado “**Metro Park**”, ya que se trata de una serie de documentos, algunos en copia simple y otros autenticados, que se emitieron durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, así como en el sancionatorio seguido a la sociedad **Inmobiliaria San Fernando S.A.**, por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana; y que en todo caso, deben constar en el expediente administrativo que reposa en las oficinas de la entidad demandada; asimismo, acompaña su escrito con medios probatorios autenticados por la Secretaría de la Sala Tercera, que corresponden a otro proceso que se surte en la jurisdicción contencioso administrativa; circunstancias que, reiteramos, no nos permite verificar las alegaciones vertidas por la actora (Cfr. fojas 90-321 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 explicativo 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 en que fundamenta la accionante su pretensión (Cfr. fojas 367 y 368-373 del expediente judicial).

A su vez, si bien la sociedad **Inmobiliaria San Fernando, S.A.**, en calidad de Terceros Interesados, y **Manuel Mejía Zambrano y otros**, como Terceros Coadyuvantes, contestaron por medio de sus apoderados judiciales la acción de nulidad que ocupa nuestra atención; lo cierto es que, ninguno aportó con sus escritos de contestación ningún elemento que corroboren sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 386-421 y 511-521 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada por la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas proferidas por el **Ministerio de Ambiente**, esta Procuraduría advierte la necesidad no sólo de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado y que reposan en el expediente administrativo, el cual, hasta el momento de la emisión del concepto de este Despacho, no ha sido incorporado al proceso; así como cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de para aclarar los aspectos indicados y corroborar el trámite

realizado, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa ambiental que rige la materia.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución No.DIEORA-IA-777-2011 de 30 de agosto de 2011, modificada mediante la Resolución No.DIEORA-IAM-010-13 de 8 de febrero de 2013, ambas emitidas por el Ministerio de Ambiente, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por la demandante, como por la entidad demandada y los terceros interesados y coadyuvantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 390-19