

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1678

Panamá, 13 de septiembre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente 773872023.

La firma forense Galindo, Arias y López, actuando en nombre y representación de Azucarera Nacional, S.A., solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-RECH-002-2023 de 15 de febrero de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente, su acto confirmatorio, y se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vigésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Trigésimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Trigésimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34, 145 y 146 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; los cuales señalan, los principios que deben aplicarse en las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas; que las pruebas serán apreciadas según las reglas de la sana crítica; y, que el funcionario expondrá razonadamente en la decisión de los elementos probatorios (Cfr. fojas 15 a 22, 25 y 26 del expediente judicial);

B. El artículo 9 de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, que hace alusión a las prohibiciones existentes dentro de los límites del área protegida de la cuenca del río Santa María (Cfr. fojas 22 a 24 del expediente judicial); y,

C. El artículo 51 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, referente a la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas reguladas por el Ministerio de Ambiente (Cfr. fojas 15 a 22, 25 y 26 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-RECH-002-2023 de 15 de febrero de 2023, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se rechazó el Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, correspondiente al proyecto denominado, “Extracción de minerales no metálicos (piedra caliza)”, cuyo promotor es la sociedad **Azucarera Nacional, S.A**; toda vez, que dicha actividad comercial es incompatible con los objetivos del área protegida, río Santa María, el cual, fue declarado patrimonio natural nacional por medio de la Ley 339 del 16 de noviembre de 2022 (Cfr. fojas 4 y 38 a 43 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución DEIA-NA-RECON-008-2023 de 12 de mayo de 2023, que mantuvo en todas sus partes el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento fue notificado a la recurrente el 18 de mayo de 2023 (Cfr. fojas 44 a 46 del cuaderno judicial).

En virtud de lo anterior, el 18 de julio de 2023, la apoderada judicial de la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que en consecuencia se restablezca el derecho subjetivo lesionado, entre otras declaraciones (Cfr. foja 4 del cuaderno judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada especial de la recurrente sugiere que, al momento de evaluar la solicitud de estudio de impacto ambiental presentada por la activadora judicial, el Ministerio de Ambiente no debió aplicar el contenido normativo de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, pues, a su juicio, dicha acción constituye una violación al principio de legalidad por aplicación de normas de manera retroactiva; añade además, que: *“La Resolución impugnada y su acto confirmatorio ha violado de forme directa por comisión el numeral el artículo 145 (sic) de la Ley 38 de 2000, pues MI Ambiente ha hecho una errónea apreciación de las de las (sic) observaciones e informes remitidos por los departamentos respectivos...”* (Cfr. fojas 16 y 26 del expediente judicial).

Luego de haber analizado los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo, que conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Azucarera Nacional, S.A.**

3.1. El Ministerio de Ambiente y sus deberes legales.

Este Despacho se opone a los argumentos que han sido expresados por la recurrente, pues, de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, le fue rechazada la solicitud del Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, correspondiente al proyecto denominado, “Extracción de minerales no metálicos (piedra caliza)”, **ya que, dicha actividad comercial es incompatible con los objetivos del área protegida, río**

Santa María, el cual, fue declarado patrimonio natural nacional por medio de la Ley 339 del 16 de noviembre de 2022 (Cfr. fojas 38 a 43 del expediente judicial).

En relación con esto, es importante destacar que el Ministerio de Ambiente emitió el acto acusado de conformidad con los preceptos constitucionales y legales contenidos en los artículos 118, 119 y 120 de nuestra Carta Magna, en concordancia con los artículos 1 y 2 (numeral 10) de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, orgánica de dicha entidad. Las normas en referencia son del siguiente tenor:

“ARTICULO 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.”

“ARTICULO 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.”

“ARTICULO 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.”

“Artículo 1. Se crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.”

“Artículo 2. El Ministerio de Ambiente tendrá las atribuciones siguientes:

...
10. Evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.
 ...”

Basado en el contenido normativo transcrito, queda claro que todo lo concerniente a la defensa del ordenamiento jurídico en virtud de la protección de los intereses colectivos o generales, como son los previstos en la ley para la evaluación, aprobación, seguimiento y control posterior de un estudio de impacto ambiental, que

están destinados a la protección de los recursos naturales, áreas protegidas, así como a la protección del derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación, constituyen una función indispensable que por ningún motivo puede soslayar el Ministerio de Ambiente.

En ese orden de ideas, se puede constatar que, dentro del proceso de evaluación que guarda relación con el caso bajo análisis, la Dirección de Seguridad Hídrica de la entidad demandada indicó que entre las actividades contempladas para la extracción del mineral no metálico se encontraba las voladuras, lo cual puede generar una afectación en la cobertura vegetal existente; propiciar problemas de erosión; la contaminación de fuentes hídricas; la producción de ruidos y polvo; y, la propagación de desechos sólidos (Cfr. foja 334 del cuaderno judicial).

3.2. De la alegada inobservancia al debido proceso legal.

Por otra parte, nos oponemos al criterio vertido por la parte accionante, en cuanto señala que el Ministerio de Ambiente inobservó el debido proceso legal y el principio de estricta legalidad, pues, tal como señalamos en párrafos precedentes la actuación del ente demandado dentro del proceso de evaluación de la solicitud presentada por la activadora judicial se ejecutó en apego a lo normado en la Constitución Política y la Ley; como también, respetándole su Derecho a ampliar el Estudio de Impacto Ambiental mediante nota aclaratoria; y posteriormente, permitiéndosele presentar sus descargos través del recurso de impugnación correspondiente (Cfr. fojas 93 a 238 y 310 a 324 del cuaderno judicial).

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Ambiente, antes de determinar la inviabilidad ambiental y legal del Estudio de Impacto Ambiental presentado por **Azucarera Nacional, S.A.**, cumplió con todos y cada uno de los trámites fundamentales aplicables a este tipo de evaluaciones, realizando las consultas respectivas a las unidades ambientales sectoriales y a sus distintas direcciones; por lo que, no se ha incurrido en vicio de nulidad alguna (Cfr. cuaderno judicial).

En ocasión a lo manifestado, debemos recordar el concepto de Debido proceso legal, contenido en el artículo 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Veamos:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...
31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: **el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir)** y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (Lo destacado es de este Despacho).

En otro contexto, no cabe la solicitud de nulidad inferida por la activadora judicial, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, hasta este momento procesal, no se ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

3.3. De la retroactividad de la Ley señalada.

Por otra parte, debemos destacar que la sociedad **Azucarera Nacional, S.A.**, presentó la solicitud de evaluación de Estudio de Impacto Ambiental el 12 de septiembre de 2022, y que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, dicho trámite se encontraba en fase de evaluación y análisis; razón por la cual, contrario a lo alegado por la apoderada especial de la recurrente, esa era la norma aplicable al momento en que el Ministerio de Ambiente emitió el acto atacado (Cfr. foja 1 del cuaderno judicial).

En ese sentido, y, siendo que la accionante pretende desarrollar el proyecto denominado, “Extracción de minerales no metálicos (piedra caliza)”, dentro de la cuenta del río Santa María en el corregimiento de Peñas Chatas, en el distrito de Ocú,

provincia de Herrera; el Ministerio de Ambiente, mediante el acto confirmatorio resolvió mantener el rechazo al estudio de impacto ambiental bajo estudio, por ser incompatible con los objetivos establecidos en la norma precitada (Cfr. fojas 44 a 46 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación a lo referido, es oportuno transcribir los artículos 2, 8, 9 (numeral 1) y 12 de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022. Veamos:

“Artículo 2. Esta Ley tiene como objetivo declarar la cuenca del río Santa María Patrimonio Natural Nacional y establecer un área protegida de reserva hidrológica en la parte alta, parte media y parte baja, con el fin de conservar, restaurar, preservar y promover las condiciones de las principales zonas de recarga hídrica de la cuenca 132 y, a su vez, de reforzar la protección y conservación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas en la parte baja de la cuenca 132.

Artículo 8. Las actividades que se realicen dentro de los límites de la Reserva Hidrológica del Río Santa María deberán ser compatibles con los objetivos del área protegida establecidos en la presente Ley, con la normativa ambiental y con el Plan de Manejo.

Artículo 9. Dentro de los límites del área protegida de la cuenca del río Santa María se establecen las siguientes prohibiciones de las actividades incompatibles con los objetivos establecidos en esta Ley:

1. Se prohíbe la extracción minera y construcción de hidroeléctricas y cualquier otra iniciativa que represente una amenaza o una barrera que fragmente la integridad de los ecosistemas de la cuenca del río Santa María.

...

Artículo 12. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.” (Lo destacado es de este Despacho).

En atención a lo antes expuesto, debemos señalar que era obligatoria la aplicación de la Ley 339 de 2022, en el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental presentado por la activadora judicial, el cual terminó con la emisión del acto acusado.

Lo enunciado en el párrafo precedente cobra relevancia, con base a lo normado en los artículo 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señalan el orden

jerárquico de las disposiciones legales que deben ser aplicadas por las instituciones al momento de expedir una decisión administrativa, y, que disponen además que: **“Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente...”**.

Basado esta premisa, mal puede advertir la recurrente, la violación al principio de legalidad por aplicación de normas de manera retroactiva, pues, el marco regulatorio contenido en la Ley 339 de 2022 no va en detrimento de un derecho adquirido por ella, ya que, su solicitud de estudio de impacto ambiental todavía se encontraba en fase de evaluación al momento de la promulgarse dicha Ley.

En ese sentido, no podemos soslayar traer a colación un extracto del examen realizado por el **Ministro de Ambiente**, en su Informe explicativo de conducta. Veamos:

“...Es preciso señalar que durante el proceso de evaluación del EsIA, fue promulgada la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022... *‘Que declara Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hidrológica a la cuenca del río Santa María.’*

...

Por lo antes descrito... se solicitó a la Dirección de Seguridad Hídrica (DSH) y a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad (DAPB), su criterio técnico considerando la ubicación del proyecto y la Ley 339 de 16 de noviembre...

...

Por su parte, la DAPB, mediante MEMORANDO-DAPB-M-2216-2022, recibido el 29 de diciembre de 2022, responde... señalando, entre otras cosas, que en apego a la Ley 339 del 16 de noviembre de 2022, el presente proyecto es incompatible con lo normado...

...

...Que tomando en consideración lo antes expuesto, mediante Informe Técnico, calendado 26 de enero de 2023, el Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental, recomendó el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), categoría II, denominado EXTRACCIÓN DE MINERALES NO METÁLICOS (PIEDRA CALIZA).

...” (Cfr. fojas 58 a 61 del expediente judicial).

En virtud de lo analizado a lo largo de este escrito, considera esta Procuraduría que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente

motivados por razones de hecho y fundamentados en las normativas aplicables en materia de conservación de las áreas protegidas y en cumplimiento de su deber de constitucional y legal de preservar un ambiente sano y de explotar el uso del agua por causa de utilidad pública.

En ese contexto, resulta trascendental referirnos a lo preceptuado por la Sala Tercera, en la Sentencia de diecisiete (17) de enero de dos mil dieciocho (2018).

Veamos:

“...
Aunado a lo anterior, y manera de conclusión, es oportuno señalar que la normativa ambiental específicamente sus problemáticas, resultan complejas para los Estados, toda vez que dentro de las mismas interactúan varios intereses, tanto públicos como privados, los derechos humanos, y las obligaciones que como Estado deben cumplirse de forma equilibrada al ejercerse la función pública, la cual presupone un énfasis en el interés general y los derechos colectivos, respetando los intereses y derechos particulares. **Es por eso que el tema del derecho al uso de las aguas debe ser, tal como lo estipula la normativa que lo rige, racional y cónsono con el interés público y social.**
...” (Lo destacado es de este Despacho).

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....
Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente". (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496) (La negrita es de este Despacho).

Conforme advierte esta Procuraduría, y en referencia a lo indicado por Riascos Gómez, las razones expuestas por la apoderada judicial de **Azucarera Nacional, S.A.**, no acreditan que las actuaciones del Ministerio de Ambiente, hayan violentado las normas invocadas como infringidas, en lo relativo al procedimiento de evaluación de estudios de impacto ambiental, y reiteramos, que el motivo por el cual se rechazó su solicitud, es porque dicha actividad comercial es incompatible con los objetivos del área protegida, río Santa María, el cual, fue declarado patrimonio natural nacional por medio de la Ley 339 del 16 de noviembre de 2022; situación que fue acreditada por técnicos de la entidad y confrontada con las leyes atribuibles, por el cuerpo legal de la institución.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DEIA-IA-RECH-002-2023 de 15 de febrero de 2023, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

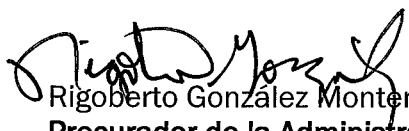
IV. Pruebas.

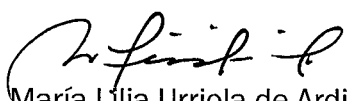
Se **objetan** los documentos visibles a fojas 32 a 34 y 35 del expediente judicial, por incumplir lo normado en el artículo 833 y concordantes del Código Judicial.

Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en la Secretaría de la Sala Tercera.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General