

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 946

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de mayo de 2024.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 136042024.

El Licenciado Giovani A. Fletcher H., actuando en nombre y representación de **Grupo Los Farallones, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 37 y 89 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, los cuales indican que, esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley; y, que las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas a éste (Cfr. fojas 9-12 y 13-17 del expediente judicial).

B. El artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y se derogó el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, hace referencia a que el retiro por parte del Promotor del Estudio de Impacto Ambiental, una vez iniciado el proceso de evaluación estará bajo su responsabilidad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

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-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se resuelve no admitir el retiro de la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado Extracción de Arena Submarina en la Zona de Farallones III, promovido por la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.** (Cfr. fojas 21-22 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-012-2023 del 11 de octubre de 2023, que mantuvo en todas sus partes la decisión adoptada mediante el acto acusado de ilegal. Dicha resolución fue notificada por escrito el 5 de diciembre de 2023 (Cfr. foja 34-37 del expediente judicial).

Agotada la vía gubernativa en la forma antes prevista, la ahora demandante sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, a través de su apoderado judicial, interpuso el 5 de febrero de 2024, ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que es nula, por ilegal, la **Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, y su acto confirmatorio, y que como consecuencia de tal declaratoria de ilegalidad, solicita el restablecimiento del derecho subjetivo que aduce le fue lesionado por la actuación de la entidad demandada, y se le admita con efectos retroactivos el retiro de la solicitud de evaluación del estudio de impacto ambiental, categoría II, del proyecto denominado Extracción de Arena Submarina en la Zona de Farallones III, y en consecuencia archive el trámite administrativo surtido al respecto sin un pronunciamiento de fondo, y, entre sus pretensiones, también solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma (Cfr. fojas 3-6 y 19 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la Resolución de veintisiete (27) de marzo de dos mil veinticuatro (2024), no accedió a la suspensión provisional solicitada por la demandante (Cfr. fojas 41-47 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de diecisiete (17) de abril de dos mil veinticuatro (2024), fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al **Ministro de Ambiente**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, quien a

través de la Nota DM-0739-2024 de 25 de abril de 2024, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 50, 52, 53-56 del expediente judicial).

3.1. Argumentos de la demandante.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que el **Ministerio de Ambiente**, para motivar el acto administrativo que se acusa de ilegal, utilizó como sustento el procedimiento administrativo general, ya que consideró, que en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, no se contempla un procedimiento a seguir en cuanto a la figura de “retiro”, y en ese sentido aplicaría el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con los artículos 153 y 201 (numeral 36) del mismo texto legal, de ahí que aplicaron la figura del “desistimiento”, a la solicitud que presentó la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, situación que considera fue una interpretación errónea al aplicar presupuestos interpretativos generales, aun cuando la norma especial, si hace alusión al “retiro” (Cfr. foja 9-12 del expediente judicial).

Por otro lado, sostiene que, *“11º.- **Que el requisito de formalidad legal, antes aludido, necesario para darle validez y eficacia jurídica, al MANDATO ADMINISTRATIVO, que fue tomado como ‘base’ en la fundamentación legal de la RESOLUCIÓN N° DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023 (“ACTO ADMINISTRATIVO”), aquí observado, se aplica para todos los procesos legales, en el recto cumplimiento de los presupuestos doctrinales que reseña, el ‘PRINCIPIO ADMINISTRATIVO DE DEBIDO PROCESO LEGAL’. Mismo en donde se anota, de manera principal, el deber de NOTIFICAR a las PARTES. Presupuesto fundamental, que se mostraba aplicable, a la situación dada, tal y como lo refiere, el ARTICULO 89 de la Ley 38 de 2000, excerta ineludiblemente aplicable para los efectos.”*** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial de la demanda al explicar el concepto de infracción del artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, manifiesta que, *“3º.- **Que la excerta administrativa de rango reglamentaria -aludida-, PERMITE en***

efecto, RETIRAR la solicitud de evaluación de evaluación, una vez iniciado el proceso de evaluación bajo la responsabilidad propia, del PROMOTOR del 'PROYECTO' o 'ESTUDIO', no habiendo descrito en aquella norma, como se intenta matizar en el ACTO ADMINISTRATIVO, sujeto a debate en este FORO JUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada

Luego de analizar 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 la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**

En ese orden de ideas, se desprende del contenido del expediente judicial que la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, el 27 de abril de 2023, presentó para evaluación de del **Ministerio de Ambiente**, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, proyecto que consiste en la extracción de arena submarina por medio de una concesión por un período de veinte (20) años, sobre un polígono de cuatrocientas ochenta y cuatro hectáreas (484 ha) (Cfr. foja 24 del expediente administrativo).

Que luego de verificar que, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, presentado por la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, a ver si cumplía con los contenidos mínimos, se elaboró el Informe de Remisión de Contenidos Mínimos de Estudio de Impacto Ambiental de fecha cinco (5) de mayo de 2023, mediante el cual se recomienda la admisión de la solicitud del EsIA, Categoría II, en ese sentido, el **Ministerio Ambiente** a través del Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental emitió el PROVEÍDO-DEIA 107-0505-2023-2023 (Cfr. foja 24 del expediente administrativo).

Dentro de este contexto, se remitió a través del **MEMORANDO DEIA-DEEIA-0337-0805-2023**, el EsIA, Categoría II que fue presentado por la sociedad **Grupo Los**

Farallones, S.A., como parte del proceso de evaluación, por una parte, a la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Colón, Dirección de Costas y Mares (DICOMAR), Dirección de Política Ambiental (DIPA); y, por la otra, mediante la **Nota DEIA-DEEIA-UAS-0142-0805-202317**, se envía el mencionado Estudio de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), el Ministerio de Cultura (MiCultura), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el Municipio de Portobelo, y a las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, es preciso indicar que, las entidades antes mencionadas, a través de diferentes notas y memorandos, mediante los cuales remitieron al **Ministerio de Ambiente** sus comentarios y observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, promovido por el **Grupo Los Farallones, S.A.**, y a la vez, ordena el inicio de la fase de evaluación y análisis del citado Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. foja 25-28 del expediente judicial).

Según se desprende de las constancias procesales, personas jurídicas, naturales, así como otras agrupaciones, presentaron oposición al proyecto denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III” (Cfr. foja 26-28 del expediente judicial).

En desarrollo de esta materia, es importante señalar que, tal como lo expresa el artículo 1 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el **Ministerio de Ambiente**, ésta es la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales; y, según el artículo 2 (numeral 10) de esa ley, tiene, entre otras atribuciones, la de **evaluar los estudios de**

impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas, lo que la constituye en el organismo competente para estimar, apreciar o señalar el valor de cualquier estudio de impacto ambiental que sea requerido por la legislación que rige esta materia (Cfr. Gaceta Oficial 27,749-B de 27 de marzo de 2015).

Producto de lo anterior, el **Ministerio de Ambiente** en cumplimiento de lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículos 7 y 8 de la Ley 287 del 24 de febrero de 2022, que reconoce los derechos de la naturaleza y las obligaciones del Estado; la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente; el artículo 1 de la Ley 304 del 31 de mayo de 2022, que establece la protección de los sistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas y especies asociadas en Panamá; y, el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, que establece el proceso de evaluación de impacto ambiental, se surtió el procedimiento de evaluación del referido estudio de impacto ambiental, mismo que una vez realizada la evaluación integral e institucional, mediante Informe Técnico fechado veintitrés (23) de junio de 2023 de la Dirección de Estudio de Impacto Ambiental, recomendó rechazar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, **toda vez que no era ambientalmente viable**, concluyendo con la emisión de la **Resolución DEIA-IA-RECH-007-2023 de 27 de junio de 2023** (Cfr. fojas 24, 31-32 del expediente judicial).

De la lectura del expediente judicial, se advierte que, a través de la nota sin número, **recibida en la entidad demandada el 27 de junio de 2023**, la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, presentó solicitud de retiro del proceso de evaluación del EsIA, Categoría II, del proyecto denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el **Ministerio de Ambiente** emitió la **Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, que ahora se acusa de ilegal, mediante la cual

dispuso no admitir el retiro de la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, con fundamento en el artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, disposición esta que es del siguiente tenor:

“Artículo 69. El retiro por parte del Promotor del Estudio de Impacto Ambiental, una vez iniciado el proceso de evaluación estará bajo su responsabilidad y de presentarse nuevamente el mismo Estudio de Impacto Ambiental para nuevos trámites, tendrá que iniciar los términos correspondientes y asumir nuevamente los costos de evaluación.” (El subrayado es de este Despacho).

De la disposición antes citada, se desprende que no se establece el procedimiento para el trámite de las solicitudes de retiro de los Estudios de Impacto Ambiental, por lo que la entidad aplicó la figura del desistimiento, para poner fin al proceso, contemplada en el artículo 153 de la Ley 38 de 2000, que señala “***Pondrán fin al proceso: la resolución, el desistimiento, la transacción, el allanamiento a la pretensión, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad***”.

En relación con lo anterior consideramos pertinente señalar, que la solicitud de retiro presentada por la sociedad **Grupo Los Farallones, S.A.**, fue **recibida en la entidad demandada el 27 de junio de 2023**; no obstante, el **Ministerio de Ambiente**, ya había emitido la **Resolución DEIA-IA-RECH-007-2023 de 27 de junio de 2023, a través de la cual se rechaza** el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, por no ser ambientalmente viable; sin embargo, aun cuando la misma no había surtido sus efectos legales, porque no les había sido notificado el pronunciamiento de fondo, lo cierto es que, el trámite de evaluación ya había culminado, por lo que no era procedente la presentación de la solicitud de retiro a la que se refiere el artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, debido a que tal petición ya se encontraba fuera de término.

Por otro lado, este Despacho observa que, la demandante denuncia como infringidas normas del procedimiento administrativo general, específicamente los artículos 37 y 89 de

la Ley 38 de 2000, ya que manifiesta la recurrente que su infracción ocurre por error en aplicación de la misma y comisión en el cumplimiento de formalidades procedimentales.

En ese sentido, vale recordar a la parte actora que el artículo 37 de la Ley 38 de 2000 contiene el principio de especialidad de normas que contengan un procedimiento administrativo específico o especial para la materia de que se trate, lo que supone el carácter supletorio del procedimiento administrativo general.

En este caso se trata del proceso de evaluación de impacto ambiental, contenido en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, que en su artículo 69, se refiere al retiro por parte del Promotor del Estudio de Impacto Ambiental, una vez iniciado el proceso de evaluación; sin embargo, tal como hemos observado, ya habían culminado las tres fases de dicho procedimiento; esto es, admisión, evaluación y análisis, como lo contempla el artículo 41 de la norma reglamentaria, y se había emitido el acto que **rechaza** el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, y ante la falta de notificación del mismo, a fin que surtiera sus efectos y fuera obligatorio u oponible, la entidad demandada procede dar por finalizado el proceso, aplicado el artículo 153 del procedimiento administrativo general, que señala **el desistimiento**, como mecanismo para poner **fin al proceso**, tomando en consideración que el procedimiento especial, no contempla dicha figura.

Cabe destacar en este punto que, las normas de procedimiento de aplicación preferente por la materia especial de que tratan, y no la Ley de procedimiento administrativo general, salvo que el trámite especial adolezca de vacíos o lagunas en ciertas figuras o actos procesales que la Ley de procedimiento común sí contemple, en cuyo caso deberá aplicarse en forma directa ésta última, según se extrae de la razón legal contenida en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000.

En relación al cargo anterior, el demandante señala que las resoluciones que se emitieron dentro del proceso de evaluación le fueron notificadas a la sociedad **Grupo Los**

Farallones, S.A., fuera del término concedido en la Ley, por lo cual resulta supuestamente violado el artículo 89 de la Ley 38 de 2000, que a la letra dice:

“Artículo 89. Las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas a éste.

Las resoluciones de mero trámite o de impulso procesal deberán ser notificadas dentro de los dos días siguientes a la fecha en que fueron proferidas; y las que ponen término a una instancia del proceso o que deciden un recurso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su expedición.

Cuando se trate de resoluciones que ponen término a una instancia o que decidan un recurso, las diligencias tendientes a la notificación deben iniciarse, a más tardar, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión.” (El subrayado es nuestro).

El término contemplado en el artículo 89 para realizar la notificación de las resoluciones que ponen término a una instancia o deciden un recurso, situación que se da en el caso que nos ocupa, corresponde a más tardar a los cinco (5) días siguientes a la fecha de su emisión, y comprende el inicio de las diligencias pertinentes.

En este sentido, se aprecia que la notificación de la **Resolución DEIA-IA-RECH-007-2023 de 27 de junio de 2023 y la Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, se hizo efectiva a través de Edicto 009-2023 y 006-2023 el 22 de agosto de 2023, debido a que, tal como lo indica la autoridad demandada en su informe de conducta, remitido a la Magistrada Sustanciadora, *“SÉPTIMO. El día 27 de junio de 2023, mediante correo electrónico se comunicó a la persona asignada por promotor como ‘persona a contactar’ que, existía un pronunciamiento de fondo, en relación con la solicitud de evaluación del EsIA, categoría II, denominado “EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES III”, por lo que, podía presentarse para su notificación.”* (Cfr. fojas 23, 33 y 54 del expediente judicial).

Por ende, las diligencias para efectuar la notificación de las referidas resoluciones iniciaron dentro del término respectivo, por lo que tampoco le asiste la razón a la parte actora en los cargos atribuidos a los artículos 37 y 89 de la Ley 38 de 2000.

Igualmente se evidencia que en la expedición del acto impugnado se cumplieron los procedimientos estatuidos para tales efectos, toda vez que las peticiones fueron admitidas, evaluadas y analizadas por el **Ministerio de Ambiente**, y la parte afectada presentó los recursos legales que la ley le confiere, los que fueron atendidos por la institución demandada.

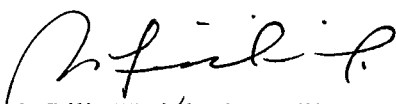
En este escenario, considera este Despacho que los actos emitidos por el **Ministerio de Ambiente**, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada en estricta legalidad, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que le amparan a la actora, lo que ha evidenciado que pudo ejercer ampliamente su derecho a la defensa.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DEIA-NO-RE-007-2023 de 3 de julio de 2023**, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

V. Pruebas. Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo (3 Tomos) relativo al presente caso, que fue anexado al expediente judicial por el **Ministerio de Ambiente** mediante el oficio DM-0739-2024 de 25 de abril de 2024.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General