



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**ENTRADA N°401-17**

**MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ERIC ELIECER PRADO IZQUIERDO, ACTUANDO EN NOMBRE PROPIO Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN N°ARAPM-IA-954 DE 22 DE DICIEMBRE DE 2010, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ANTES (LA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE AMBIENTE) Y SU MODIFICACIÓN Y SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES

**Panamá, quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).**

**VISTOS:**

El Licenciado Eric Eliecer Prado Izquierdo, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula por ilegal la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente) y su modificación.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 19 de marzo de 2018 (f.39), se le envió copia de la misma a la Directora de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

**LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO**

Dicha demanda solicita se declare nula por ilegal la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente) y su modificación.

Sostiene el demandante que es ilegal la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección

3. El artículo 25 de la Ley N°6 de 22 de enero de 2002, quebrantado de forma directa por omisión, en cuanto a que las instituciones públicas, es decir el Ministerio de Ambiente, se encontraba en la obligación y por mandato legal publicar la participación ciudadana y ofrecer alternativas y propuestas al estudio de impacto ambiental.
4. El artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, infringido de manera directa por omisión del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, pues el acto demandado vulnera el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones, ya que dicho acto administrativo vulnera la reglamentación de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 de manera directa y por omisión del artículo 29, al no involucrar de manera directa a la comunidad.

### **EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

A través de la nota DIEORA-011-2018 de 27 de marzo de 2018, la Directora de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente, Malu del Rosario Ramos Montenegro, señaló que el señor Eduardo Gateno, representante legal de Pacific Coast Development, S.A. presentó documentación para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría I, del Proyecto denominado "Desarrollo Pacific Point-Torre 400. Posteriormente, presentó escrito de corrección de coordenadas de ubicación del proyecto por parte del consultor y auditor ambiental Marcial Mendoza.

El Informe secretarial de 16 de diciembre de 2010, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del ANAM hoy Ministerio de Ambiente, recomendó aprobar la solicitud del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del Proyecto denominado Desarrollo Pacific Point Torre 400, consistente en la construcción de un complejo edificio tipo torre conformado por dos (2) de cuarenta y un (41) treinta y nueve (39) pisos con una totalidad de 119 apartamentos, a desarrollarse sobre

107

una superficie de 2,540.49 m<sup>2</sup>, sobre la Finca 227022, Documento 518685, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, ubicada en el Corregimiento de San Francisco, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, elaborado por los Consultores ambientales Marcial Mendoza y Omar Fernández.

El 20 de abril de 2016, la sociedad PACIFIC COAST DEVELOPMENT, S.A. a través de su representante legal, el señor Eduardo Gateno, presentó solicitud de cambio de promotor del estudio de impacto ambiental, correspondiente al proyecto denominado DESARROLLO PACIFIC POINT TORRE 400, hacia el nuevo promotor denominado PUNTO EN EL PACIFICO DEVELOPMENT CORP.

El memorando DEIA-0240-2013-16 de 28 de abril de 2016, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental solicitó a la Dirección de Protección a la calidad ambiental la vigencia del proyecto.

El Memorando DIPROCA-DCCA-265-2016, recibido el 2 de junio de 2016, la Dirección de Protección de Calidad ambiental, da respuesta al Memorando DEIA-0240-2103-16 de 28 de abril de 2016, indicando que el citado proyecto se encuentra vigente. Mediante nota DIEORA-DEIA-NC-0244-0606-16 de 6 de junio de 2016, se le solicitó al promotor aportar copia debidamente autenticada por notario público de la Escritura Pública 14, 679 de 29 de junio de 2011, por la cual las sociedades PACIFIC COAST DEVELOPMENT, S.A. y PUNTO EN EL PACIFICO DEVELOPMENT CORP, celebran convenio de fusión por absorción.

A través de la nota S/N de 14 de junio de 2016, el promotor hizo entrega de la información solicitada por la nota DIEORA-DEIA-NC-0244-0606-16 de 6 de junio de 2016 y entonces se considera la solicitud de cambio de promotor de dicho estudio de impacto ambiental.

La Resolución DIEORA IAM-022-16 de 22 de junio de 2016, notificada el 27 de junio de 2016, aprueba el cambio de promotor del Estudio de Impacto Ambiental.

Se presentó ante el Ministerio de Ambiente escrito suscrito por el Doctor Donaldo Augusto Sousa Guevara, al cual se le dio el trámite correspondiente, finalizando en la Resolución DM-0570-2017 de 13 de noviembre de 2017, notificada el 11 de diciembre de 2017, el Ministerio de Ambiente rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por el Doctor Donaldo Sousa Guevara, en contra de la Resolución DM-0420-2017 de 23 de agosto de 2017, rechaza la solicitud de revocatoria contra las Resoluciones IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010 y DIEORA-IAM-022-2016 de 22 de junio de 2016, correspondiente al Estudio Categoría I, del proyecto denominado Desarrollo Pacific Point Tower 400. Adicionalmente, confirma el contenido de la Resolución DM-0420-2017 DE 23 de agosto de 2017, que rechaza la solicitud de Revocatoria contra las Resoluciones IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010 y DIEORA-IAM-022-2016 de 22 de junio de 2016, igualmente debe mantener en todas sus partes las Resoluciones IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010 y DIEORA-IAM-022-2016 de 22 de junio de 2016, correspondiente al citado estudio de impacto ambiental.

### **TERCERO INTERESADO**

A foja 56, se tiene a la firma Forense Fábrega Molino, como apoderados judiciales de la sociedad Punto en el Pacífico Development Corp, como tercero interesado dentro de la demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula por ilegal la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, antes (La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente) su modificación y se hagan otras declaraciones. Indica que, acepta lo relacionado con la existencia del acto demandado, el resto del ordinal hace referencia a un hecho de manera

10x

imprecisa, por lo que lo niegan. En el ordinal tercero, indica que el contenido de este ordinal es un hecho, es un cumulo de señalamiento insidiosos, carentes de elementos fácticos. Acerca de la primera norma infringida, manifiesta que la acusación del demandante, parte de la premisa no comprobada, de que no realizó una inspección por parte de la autoridad demandada y no puede aplicarse esta norma.

### LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

A foja 88 del expediente, consta la Vista Número 053 de 11 de enero de 2019, a través de la cual Procurador de la Administración, indica que la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, emitió la Resolución IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010, mediante la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría I, correspondiente al proyecto denominado "Desarrollo Pacific Point Tower 400, ubicado en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá. La disconformidad del demandante radica en que el acto acusado fue emitido sin contemplar la participación ciudadana, el cual es un requisito *sine quanon* para la aprobación de un estudio de impacto ambiental.

El Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, que reglamentó el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, sobre estudios de impacto ambiental, señala en su artículo 24, que el estudio de impacto ambiental categoría I, es el documento de análisis aplicable a los proyectos, obras o actividades incluidos en una lista taxativa que pueden generar impactos negativos no significativos y que no conllevan riesgos ambientales significativos.

El Ministerio de Ambiente, en su informe de conducta señaló que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, de Punto en el Pacifico Development Corp, cumplía con todos los requisitos para la aprobación de un estudio de esta categoría, sin embargo, en el expediente no hay constancias de reuniones, entrevistas, encuestas que haya realizado el promotor con la categoría de participación

ciudadana, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, que reglamentó el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, sobre estudios de impacto ambiental. Asimismo, la citada excerta legal en su artículo 2, definió el concepto de Participación ciudadana: Acción directa o indirecta de un ciudadano o de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión estatal o municipal, en la formulación de políticas públicas, valoración de las acciones de los agentes económicos y en el análisis del entorno por parte del Estado y los Municipios, a través de mecanismos diversos que incluyen, pero no se limitan a, la consulta pública, las audiencias públicas, los foros de discusión, la participación directa en instancias institucionales estatales o semiestatales, al acceso a información, la acción judicial, la denuncia ante autoridad competente, vigilancia ciudadana, sugerencias y la representación indirecta en instancias públicas.

Los residentes directamente afectados pueden conocer y emitir una opinión respecto al proyecto, incumpliendo con el requisito de la participación ciudadana en el Estudio de Impacto Ambiental, por lo tanto, es ilegal la Resolución IA-954-2010 DE 22 DE DICIEMBRE DE 2010, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de ambiente.

#### **DECISIÓN DE LA SALA.**

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

El fundamento de la presente demanda radica en el hecho que se declare nula por ilegal la Resolución ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente) y su modificación. El Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, que contiene el análisis para la aprobación del Estudio sobre un proyecto de construcción de un complejo edificio tipo torre

108

conformado por dos (2) de cuarenta y un (41) y treinta y nueve (39) pisos con una totalidad de 119 apartamentos, a desarrollarse sobre una superficie de 2,540.49 m<sup>2</sup>, sobre la Finca 227022, Documento 518685, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, ubicada en el Corregimiento de San Francisco, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, elaborado por los Consultores ambientales Marcial Mendoza y Omar Fernández.

La Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente), modificada por la Resolución DIEORA N°IAM-022-16 de 22 de junio de 2016. En el estudio de impacto ambiental sometido a consideración de la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Proyecto Desarrollo Pacific Torre 400, en su página 68 señala "AVISO" de la reunión informativa que se realizó el 20 de noviembre de 2010, a las 2:00 P.M en el área de Reuniones del Desarrollo Pacific Point, sobre el proyecto Pacific Point-Torre 400, en sus páginas 69-70 ilustra unas fotografías de un grupo de personas sobre una mesa sin detallar de quienes se trata, si son vecino o no del área de influencia del proyecto en mención y que participan en una reunión informativa sobre el proyecto. De igual manera, en dicho estudio de impacto ambiental, de la página 71 a la 86, tienen un formato de encuesta-Consulta Comunitaria-Proyecto Desarrollo Pacific Point 400, con las características siguientes: escrito a mano bajo un mismo tipo de letra, las personas firman la encuesta con nombre y sin identificación alguna (número de cédula), no determinan si son vecinos del área.

El Decreto Ejecutivo N°123 de 14 de agosto de 2009, señala que los Estudios Categoría I, debe constar con la descripción de la manera en que involucra la comunidad que será afectada directamente. Igualmente, dicho Decreto en su artículo 29 trata sobre la participación ciudadana en los Estudios de Impactos Ambientales, no es ajeno a lo preceptuado en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública y se debe permitir la participación ciudadana en todos los actos de la administración pública, mediante la

modalidad de participación ciudadana, regulada en la normativa sobre el ambiente, como institución adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas.

Es importante destacar que, el requisito de la participación ciudadana es un pilar importante en este tipo de procesos, aunado a ello, el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, establece que es obligación de la autoridad urbanística, no sólo de permitir la participación ciudadana, cuando sus actos administrativos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, sino también, publicar por su cuenta tales actos administrativos en un diario de circulación nacional por el término de tres (3) días consecutivos, con treinta (30) días hábiles de antelación, los cuales se contarán a partir del tercer día de su publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá los requisitos citados en el artículo anterior entre ellos la identificación del acto, la modalidad de participación, la identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública, el plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias y la fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

Es importante resaltar el hecho que las autoridades urbanísticas deberán adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones y establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición, facilitando la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

Respecto a este tema, la doctrina de acuerdo al autor John Jairo Morales Alzate en su obra "Consulta Previa: Un Derecho Fundamental", indica que "Las

consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un dialogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna.” (Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental, Segunda Edición Doctrina y Ley, Bogotá, Colombia, pág 49).

El artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, establece que la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y se adoptan los mecanismos de participación ciudadana.

De igual manera, la Ley 6 de 2002, en sus artículos 24 y 25, establece lo siguiente:

**"Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadano que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valoración zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios."

**"Artículo 25:** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

611

3. Foro o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa o instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

PARAGRAFO. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración cualquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptara en cumplimiento del presente artículo." (El subrayado es nuestro)

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluados y considerados por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben ser debidamente motivados.

Dentro del expediente administrativo consta que se llevó a cabo el procedimiento establecido en las citadas normas. En el Anexo del Estudio de Impacto Ambiental, se incluye un apartado para la participación ciudadana, a foja 93 del antecedente consta un aviso en una hoja de papel que indica lo siguiente:

**“AVISO  
SE LE INVITA A ASISTIR A UNA REUNIÓN INFORMATIVA QUE SE REALIZARA EL DÍA 20 DE NOVIEMBRE DE 2010 A LAS 2:00 P.M EN EL ÁREA DE REUNIONES DEL DESARROLLO PACIFIC POINT, PUNTA PACIFICA, CIUDAD DE PANAMÁ, SOBRE EL PROYECTO DESARROLLO PACIFIC POINT-TORRE 400**

**INVITAN CONSULTORES AMBIENTALES DEL EIA”**

Asimismo, a foja 94 y 95, constan fotos que fueron citadas como “VISTAS DE LA REUNION INFORMATIVA SOBRE EL PROYECYO”, a foja 96 consta un modelo de encuesta utilizado y de foja 97 a 111, se indican solo los nombres de las personas, más no sus cédulas, ni se indica si son residentes del área.

En relación a lo anterior, los artículos 2,3, 4 y 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, que establece los procedimientos y los requisitos para la tramitación de las solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, de acuerdo a la Ley 9 de 25 de enero de 1973 y a la Ley 6 de 1º de febrero de 2006 y su Decreto Reglamentario N° 23 de 16 de mayo de 2007, establecen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 21:** De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 6 del 1 de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su parágrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de Enero del 2002.

En cuanto a lo establecido en el parágrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:

- 1.- Identificación del acto.
- 2.- Modalidad de participación.
- 3.- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4.- Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
- 5.- Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

- Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:
- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.
  - b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
  - c. Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

**PARÁGRAFO:**

A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

**Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.”**

Entonces, al examinar los antecedentes aportados, no consta en el expediente, que se haya cumplido con lo mencionado en el citado artículo es decir, la participación de la población (comunidad directamente afectada) y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general; además que la autoridad urbanística responsable, **deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente, en el presente caso se hizo el anuncio como se citó en párrafos anteriores, pero no consta la publicación el periódico, con el período de antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, debía especificarse la modalidad de participación, identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública, además de establecer un plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencia y los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.**

Ante la falta de los requisitos citados, no se cumple con el debido proceso para estos casos, es decir, los artículos 2,3, 4 y 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, que establece los procedimiento y los requisitos para la tramitación de las solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo

urbano, de acuerdo a la Ley 9 de 25 de enero de 1973 y a la Ley 6 de 1º de febrero de 2006 y su Decreto Reglamentario N° 23 de 16 de mayo de 2007.

En este punto, es evidente que, no se involucró a la comunidad directamente afectada, a pesar que en el expediente consta la encuesta realizada.

Al incumplirse parcialmente con dicha formalidad de involucrar a la comunidad afectada, se encuentran probados los cargos de violación del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, alegado por el demandante.

Respecto a la posición planteada, esta Sala se ha pronunciado de la siguiente manera:

**“DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JAIME LUQUE PEREIRA EN REPRESENTACIÓN DE SILVESTER P. KOOL, MARIO A. YEARWOOD, JIM SHAHINIAN Y RUBÉN LUNA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.360-2008 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECTORA DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. PONENTE: VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA PANAMÁ, NUEVE (9) DE FEBRERO DE DOS MIL QUINCE (2015).**

... En otras palabras, se ha dejado en evidencia que la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (*ahora Dirección de Ordenamiento Territorial*) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, ha desatendido su deber de observar las formalidades básicas que, procedimentalmente se requieren cumplir para que las actuaciones y solicitudes de ocurrentes que ante ella se presenten, tengan lugar a ser atendidas con resultados precisos.

Bien, en cuanto al fondo de la controversia que nos ocupa -y como ya manifestáramos en párrafos precedentes-, es preciso anotar que en efecto, hemos corroborado que se han infringido todas las disposiciones invocadas, pues la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (*ahora Dirección de Ordenamiento Territorial*) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, no cumplió con su deber por mandato de la Ley, esto es, tanto de la observancia que debió tener, respecto de las falencias que esta Sala hoy le ha señalado en los dos (2) párrafos anteriores, como en lo referente a casos, especialmente, de zonificación territorial, donde, entre otros, se le impone el deber de realizar por su cuenta las publicaciones de lugar, es decir, como se establece, particularmente, en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, mismo que a la letra dice:

ARTICULO 21: De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 6 del 1 de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su parágrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de Enero del 2002.

En cuanto a lo establecido en el parágrafo de la citada Ley, ***para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:***

1. Identificación del acto.
- 2.- Modalidad de participación.
- 3.- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4.- Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
- 5.- Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:

- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.
- b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c. Facilitar la participación de las unidades en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

#### **PARÁGRAFO:**

A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita (***El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala.***)

Asimismo, vemos que no se cumplió con el deber de llevar a cabo la consulta pública en los términos previstos en tal artículo, esto es, posterior a los treinta (30) días hábiles, contados desde que se hubiere realizado la última publicación de tal convocatoria, por tanto, resulta importante y oportuno para esta Magistratura anotar que, de haberse iniciado la construcción del proyecto en cuestión,

116

la misma *-siempre que no hubiere finalizado-* tendrá que ser paralizada hasta tanto, no solo se sanee el procedimiento debido y atiendan todas las observaciones que a través de este fallo se anotan, sino que se cumpla con todas las formalidades legales existentes y vigentes a la fecha, pero en el evento que la obra hubiere finalizado, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVOT), tendrá que realizar, a través de sus dependencias, una revisión íntegra de todas la documentación, planos y demás, a efectos de que se salvaguarden los intereses y derechos de los residentes de la Comunidad de Playa Corona, Corregimiento del Higo, Distrito de San Carlos, es decir, que todo se adecue conforme a lo prescrito por la Ley de uso de suelo y por aquéllas leyes, decretos y demás normas legales dictadas en materia de edificaciones estructurales como la que se refiere en el presente caso.

En fin, vastas son las razones que llevan a esta Sala a declarar la Nulidad del acto administrativo demandado, como en efecto lo hará seguidamente. Eso sí, no sin antes dejar clara anotación de que no es dable que las entidades *-y sus representantes-* que conforman la Administración Pública, desplieguen actuaciones mostrando actitudes de desinterés respecto de lo que deberían hacer como un buen pater familia; pues cómo olvidar que el Estado en su carácter de persona jurídica, tiene el deber imprescindible de cumplir con funciones específicas, como vienen a ser, entre otras, las administrativas que por Ley se le han atribuido. Todo lo cual nos lleva a entender y dejar sentado, que para que su organización gire en torno al conjunto de normas jurídicas existentes, mismas que han sido creadas para regular su competencia, relaciones jerárquicas y situación jurídica; es sumamente importante que sus formas de actuación y control como tal, sean ejecutadas cuidadosamente por quienes lo representen, entiéndase sus órganos y entes en ejercicio, en este caso, de la función administrativa.

Así las cosas, esta Sala recuerda para todos cuantos tenemos o tengamos el honor administrar la cosa pública, que este país espera de todos los funcionarios públicos eficiencia, dedicación, responsabilidad y sentido de pertenencia, para lo cual es oportuno instar a ello, y así, poder evitar encontrarnos con situaciones que podrían ser perjudiciales y que además, pudieran llegar a escorar en daños de difícil reparación y, que encima de ello, tengan que llegar a ser cargados con los fondos del erario público de este Estado.

*Decisión de la Sala:*

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que ES ILEGAL y, por ende, NULA la Resolución N°360-2008 de 15 de diciembre de 2008, dictada por la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (*ahora Dirección de Ordenamiento Territorial*) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, misma que consta demandada por los señores SILVESTER P. KOOL, MARIO A. YEARWOOD, JIM SHAHINIAN y RUBÉN LUNA, a través de la presente DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD y; en consecuencia, ORDENA que una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución se ARCHIVE el presente expediente, luego de la anotación de salida en el libro de lugar.”

117

En este caso, a pesar de haber realizado las encuestas y así haberlo demostrado en el expediente, no es óbice para ignorar lo citado anteriormente **“a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.”**, por lo tanto no se involucró a la comunidad directamente afectada, configurándose probados los cargos de violación del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, alegado por el demandante.

Los promotores y/o consultores del proyecto deben cumplir con el requisito de participación ciudadana no como un requisito de mero trámite para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, sino que el objetivo de la participación ciudadana era conocer las inquietudes de la comunidad, a fin de llegar a un dialogo y encontrar una solución adecuada; instrumento ambiental que hubiese permitido verificar las medidas de mitigación del proyecto.

Como ya mencionamos, en los anexos del Estudio de Impacto Ambiental, consta formato de encuestas de consulta comunitaria del precitado proyecto efectuado a quince personas y cuatro fotografías de la reunión informativa, de las cuales se desprende fue efectuada el 20 de noviembre de 2010, a las 2:00 p.m, en el área de reuniones del Desarrollo Pacific Point Punta Pacifica, sin identificar a quienes fueron aplicadas dichas encuestas, a fin de acreditar que las personas encuestadas son actores claves dentro del área de influencia del proyecto, principalmente a los miembros de la comunidad, quienes son las personas directamente afectadas, a fin de conocer sus inquietudes.

Por lo antes expuesto, lo procedente es declarar nula la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de

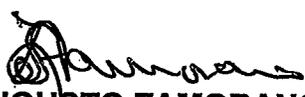
Ambiente, antes (La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente).

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N°ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, (antes La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente) y su modificación.

**NOTIFÍQUESE,**



**LUIS RAMÓN FÁBRIGA S.  
MAGISTRADO**



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**

VOTO RAZONADO



**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**



**LIGDA KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 21 DE octubre DE 2019

A LAS 2:20 p.m. DE LA tarde

A Procurador de la Administración



Firma

## VOTO RAZONADO

### DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el debido respeto, haciendo uso de las facultades que me confieren los artículos 115 y 147-K del Código Judicial, presento este voto razonado, aún y cuando comparto la decisión que **DECLARA QUE ES NULA**, por ilegal, la Resolución No. ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, antes (La Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional de Ambiente), y su modificación, dentro de la **demanda contencioso administrativa de nulidad**, presentada por el licenciado **Eliecer Prado Izquierdo**, actuando en nombre propio y representación, toda vez que consideró que no ha sido expresado con la claridad requerida, uno de los aspectos de la sustentación de la decisión.

La sentencia establece que la Resolución No. ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010 es ilegal porque el Ministerio de Ambiente, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "**Desarrollo Pacific Point Torre 400**", categoría I, porque "el promotor incumplió parcialmente con la formalidad de involucrar a la comunidad afectada, se encuentra probado el cargo de violación del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, alegado por el demandante".

Ahora bien, el infrascrito comparte que en el presente proceso la Administración violó el contenido del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, toda vez que no involucró a la comunidad directamente afectada por su ejecución; sin embargo, para declarar la ilegalidad del acto demandado, el análisis efectuado se realiza sobre los contenidos de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, Ley 8 de 1 de

febrero de 2006, y Decreto Reglamentario 23 de 16 de mayo de 2007, normativas cuyo alcance e interpretación si bien se disponen requisitos de la participación ciudadana, son de materia urbanística, y por tanto, **no podemos declarar nulo el acto atacado a luz de normas urbanísticas, máxime cuando el problema jurídico en la presente causa giran en torno a determinar si se cumplieron las formalidades de la participación ciudadana en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, instrumento de gestión ambiental, regulado por normas especiales, Ley 41 de 1 de julio de 1998, y su reglamento vigente al momento que se evaluó el Estudio de Impacto Ambiental, Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009.**

En ese sentido, la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, adoptada en 1998, establece ciertos instrumentos de gestión ambiental, entre los que podemos mencionar el proceso de evaluación de impacto ambiental que incorpora el **Estudio de Impacto Ambiental (EsIA)** como requisito previo para el inicio de la ejecución de cualquier obra o actividad realizada, estipulando en el artículo 29 que:

**“Artículo 29. Una vez el estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional procederá su análisis o rechazo. El término para cumplir, ampliar y presentar los estudios de impacto ambiental, será establecido mediante la reglamentación de la presente Ley”.**

Cabe indicar que el proceso de **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)** reglamentado mediante Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, vigente al momento que se emitió el acto, y modificado posteriormente, que estipulan en los artículos 12, 29 y 30, lo siguiente:

**“Artículo 12. Los promotores deberán garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto, obra o actividad, en los términos que se indican en el presente Reglamento y en la normativa que regule la participación ciudadana.**

Asimismo, deberá facilitar el acceso a la información respecto al proyecto, obra o actividad, y al Estudio de Impacto Ambiental, ...

Artículo 29:

**I. Para los Estudios Categoría I:**

a. **Descripción de cómo fue involucrada la comunidad que será afectada directamente por la actividad, obra o proyecto, respecto a las fases, etapas, actividades o tareas que se realizarán durante su ejecución. Se debe emplear como mínimo, pero sin limitarse a ello, dos de las siguientes:**

- **Reuniones informativas (de carácter obligatorio); y**
- **Entrevistas o encuestas**

El promotor detallará la fecha en que se efectuó la consulta, presentará evidencias, y el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de estas técnicas.

**El promotor de proyecto debe incluir como complemento la percepción de la comunidad directamente afectada, ya sea por opiniones verbalmente expresadas a través de participación en programas de opinión, comentarios o noticias en radioemisoras, y televisoras, mediante escritos públicos y privados, individuales y colectivos, recibidos directamente o publicados en periódicos, revistas, o cualquier otro medio de comunicación escrita.**

**Artículo 30: Durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, el Promotor del proyecto deberá elaborar y ejecutar un plan de participación ciudadana en concordancia con los siguientes contenidos:**

- a. **Identificación de actores claves dentro del área de influencia del proyecto, obra o actividad (comunidades, autoridades, organizaciones, juntas comunales, consejos consultivos ambientales, otros).**
- b. **Técnicas de participación empleadas a los actores claves (encuestas, entrevistas, talleres, asambleas, reuniones de trabajo, etc, los resultados obtenidos y su análisis)**
- c. **Técnicas de difusión de información empleados.**
- d. **Solicitud de información y respuesta a la comunidad.**
- e. **Aportes de los actores claves.**
- f. **Identificación y forma de resolución de posibles conflictos generados o potenciados por el proyecto. ... ."**

De lo anterior se desprende que, durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, **el promotor del proyecto debe incluir la participación ciudadana**, y este instrumento debe ser desarrollado o ejecutado, identificando a los actores claves del área de influencia, a través de mecanismos o técnicas de participación que establece la Ley, solicitándole información y respuesta a la comunidad, y con aportes de los actores claves; sin embargo, bajo este marco jurídico, observamos en el Estudio de Impacto Ambiental impugnado, incluye un apartado para la participación ciudadana.

En ese sentido, se observa en el Estudio de Impacto Ambiental, que el promotor **utilizó como técnicas de participación, la encuesta y reunión informativa**. La reunión informativa, señala que fue realizada el día 20 de noviembre de 2010, a las 2:00 p.m., en las instalaciones del Desarrollo Pacific Point Pacific Point, con la participación de algunos interesados, por lo cual aporta cuatro (4) fotografías; y la encuesta fue efectuada el día 22 de noviembre de 2010, a quince (15) personas, como consta en los formatos aplicados. (Visible a fojas 53-55, y 94-95 del expediente remitido por la Secretaria de Descarga de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá)

No obstante, si bien se cumplió con el requisito de participación ciudadana, **no se efectuó de forma adecuada**, toda vez que el promotor si bien detalló la fecha en que se realizó la consulta, y presentó fotografías de la reunión informativa, como lo establece el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, no se identificaron a las personas que concurrieron, sino que fueron descritos en el EsIA como "algunos interesados". Asimismo, los formatos de las encuestas tampoco identifican si las personas a quienes le fueron aplicadas las mismas, eran personas directamente afectadas, a fin de acreditar que las personas encuestadas eran actores claves dentro del área de influencia del proyecto.

Recordemos que el artículo 10 de la Declaración de Rio de 1992 se refiere al principio de participación en materia ambiental, así:

**“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”**

En mérito de lo expuesto, como bien lo señala la sentencia **“los promotores y/o consultores del proyecto deben cumplir con el requisito de participación ciudadana no como un requisito de mero trámite para la elaboración del EsIA, porque la finalidad de la participación ciudadana es conocer las inquietudes de la comunidad, a fin de llegar a un diálogo y encontrar una solución adecuada; instrumento ambiental que hubiese permitido verificar las medidas de mitigación del proyecto”**.

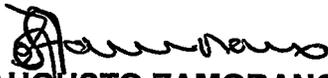
De esta forma, soy del criterio que el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Desarrollo Pacific Point Torre 400”, fue aprobado al margen del debido proceso, porque se incumplió con el requisito de participación ciudadana bajo los parámetros que exige la normativa ambiental, de conformidad con lo estipulado en los artículos 12, 29 y 30 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, vigente al momento que se emitió el acto, y modificado posteriormente.

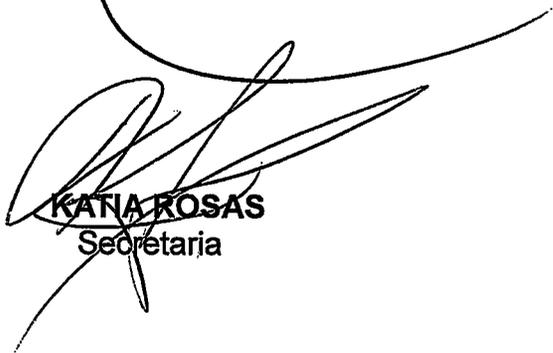
En consecuencia, concuerdo que la Resolución No. ARAPM-IA-954 de 22 de diciembre de 2010, es ilegal, toda vez que la autoridad ambiental debió rechazar la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Desarrollo Pacific Point-Torre 400, porque no se acreditó dentro del mismo que se involucró a la comunidad directamente afectada, y, por tales motivos **no se cumplió de**

forma adecuada la participación ciudadana, como lo exige la reglamentación de los procesos de Evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, quedando probado el cargo de violación del artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

Por consiguiente, es que, aun estando de acuerdo con lo decidido, presento este VOTO RAZONADO.

Fecha Ut Supra,

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
Magistrado

  
**KANA ROSAS**  
Secretaria