

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, quince (15) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Giovani A. Fletcher Hern, actuando en nombre y representación de la asociación civil sin fines de lucro Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.RE.PA.), ha presentado formal demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto que esta Sala Tercera declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución No. DIEORA IA-091-2007 de 28 de marzo de 2007, emitida por la antigua Autoridad Nacional de Ambiente ahora Ministerio de Ambiente.

Durante el escrutinio de los requisitos de admisibilidad, propios de toda demanda contencioso-administrativa que se instaure ante la Sala Tercera, notamos que el apoderado judicial de la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.RE.PA.) ha elevado una solicitud especial a esta Superioridad, para que suspenda provisionalmente los efectos de la Resolución No. DIEORA IA-091-2007 de 28 de marzo de 2007, emitida por la antigua Autoridad Nacional de Ambiente ahora Ministerio de Ambiente; cuya petición será atendida en los siguientes términos:

I. FUNDAMENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO

El apoderado judicial de la actora sustenta esta solicitud así:

“...
Petición que se hace a fin de **suspender y/o evitar la continuación de los GRAVES PERJUICIOS**, que están sufriendo de manera clara el entorno socio

ambiental, ligados a las áreas vinculadas a los efectos del Estudio de Impacto Ambiental, que para los efectos, no se puede invocar plenamente como vigente. Es necesario **SUSPENDER** dicha acreditación administrativa dada al respecto. Suspensión rogada, que busca limitar provisionalmente –si fuera el caso-, el efecto continuado, de presunción de vigencia, de **un acto administrativo**, que se enfrenta, bajo al **simple derecho ciudadano, de impedir, que se siga atentando en contra (sic) los derechos socio ambientales vigentes** en las comunidades adyacentes. Suspensión que se muestra como propicia y necesaria, a fin de evitar la infracción jurídica y ambiental dada, en torno del radio de influencia de la **Resolución DIEORA-IA-091-2007, del 28 de marzo de 2007, que a saber aprobó la EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, dada en lo atinente, a la EXTRACCIÓN TEMPORAL DE MINERAL NO METÁLICO en el GOLFO DE PARITA.**

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN que se hace necesaria –en razón de limitar en forma efectiva- la práctica ya reiterada dentro del modelo de gestión administrativa de proveer la acreditación de condiciones jurídicas, sin cumplir con la carga legal necesaria –para esos efectos-.

Solicitud que hacemos, bajo la gravedad de limitar, el criterio de viabilidad jurídica a un ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, aprobado hace ya varios lustros, sin constancia de seguimiento o desarrollo de los elementos de verificación ambiental, que debe preservar la ADMINISTRACIÓN a favor de los Ciudadanos y el entorno socio ambiental.

Que son notorios, los más que presumibles perjuicios, que a saber nacen de la acreditación dictada por la (sic) autoridades adscritas al Ministerio de Ambiente panameño, al momento en que –sin seguir los procedimientos legales aplicables-, pasasen a asumir, como vigente, un “ACTO”, que tiene efectos nocivos inmediatos, en el tratamiento de los protocolos preparatorios y de ejecución, de las medidas de mitigación o salvaguarda ambiental observables, tanto a nivel institucional, social y evidentemente del propio medio ambiente.

Daños y perjuicios aludidos, que se muestran inmediatos y urgentes, y que requieren un rápido pronunciamiento por parte de esta SALA de la CORTE. Daños que se configuran de manera notoria y sabida, en la más que presumible pérdida o disminución del componente geológico vigente en el área.

Todo esto con la notoria afectación del patrimonio ambiental del sector, bajo la mirada impávida de los ciudadanos, que visualizan y perciben, la explotación, contaminación y destrucción, del subsuelo y de su entorno; sin que se hubiera cumplido con la suerte de las ejecutorias administrativas necesarias, para validarse su vigencia jurídica efectiva.

Suplicamos –respetuosamente-, que la DECISIÓN que resulte de la presente SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL, se dicte en forma previa a la REMISIÓN de este memorial (o del EXPEDIENTE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), que se conforme posterior a la posible o futura ADMISIÓN de este RECURSO), a la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, en trámite de traslado de DEMANDA.

...” (Las negritas y subrayas son del peticionario). (Cfr. fs. 12 y 13).

II. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Sin mayor preámbulo, los Magistrados que integran la Sala Tercera pasan a resolver la petición de suspensión provisional de los efectos de la Resolución DIEORA-

IA-091-2007 de 28 de marzo de 2007, formulada por la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.RE.PA.); a través de la cual la antigua Autoridad Nacional de Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II y sus modificaciones, para la ejecución del Proyecto denominado "EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA ARENAS PARITA NORTE".

Antes de entrar al análisis de esta petición, resulta necesario destacar que el artículo 73 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946, atribuye facultades al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para adoptar la medida precautoria de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se impugna, como un remedio de carácter urgente a fin de evitar un perjuicio notoriamente grave o para que el proceso no resulte infructuoso. Esta norma dispone lo siguiente:

"El Tribunal de lo contencioso-administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, si a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave".

Doctrinalmente existe una diversidad de autores que han estudiado el tema de la suspensión provisional de los efectos del acto, entre ellos el doctor José Enrique Franco Rojas, quien comenta en su obra titulada La Suspensión del Acto Administrativo en la Vía Administrativa y Judicial, que: *"La suspensión del acto impugnado no es un problema sustancial o de pura esencia administrativa, sino al contrario, un problema procesal que entraña por sí mismo un interés de enormes proporciones jurídico-materiales que puede afectar la eficacia temporal del acto o disposición administrativa impugnada en el proceso principal."* (FRANCO ROJAS, José Enrique, citando a Martín M. R., en La Suspensión del Acto Administrativo en la Vía Administrativa y Judicial, 4ta. Ed., Ediciones Mundo Gráfico, S. A., San José, Costa Rica, 1999, Pág. 35).

De igual forma, el jurista español Eduardo García De Enterría en su libro intitulado Medidas Cautelares manifiesta en torno a la suspensión provisional del acto que es: *"...una medida de carácter provisional y cautelar, llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso (suspensión en vía de recurso) o a garantizar la imposición del criterio del*

ente u órgano superior que ostente la tutela o el control sobre el autor del acto (suspensión como medida de tutela o control) en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo". (Ob. Cit. Jorge Fábrega P., Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, Pág. 347).

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido enfática respecto a los requisitos indispensables que deben concurrir, para que sea decretada la suspensión provisional de un acto, al señalar que la solicitud debe explicar con meridiana claridad la apariencia de buen derecho o "fumus boni iuris", lo que significa que del acto administrativo impugnado se debe vislumbrar a primera vista una violación clara, manifiesta o notoria al ordenamiento jurídico. Asimismo, es necesario hacer un razonamiento preciso del perjuicio notoriamente grave o "periculum in mora", que no es más que el daño grave e inminente que se puede ocasionar producto de la ejecución de la actuación demandada.

La Sala Tercera también ha reiterado en su jurisprudencia, que la suspensión de los efectos del acto impugnado en las demandas de nulidad procede con la finalidad de evitar que el proceso sea ilusorio; es decir, que con ello se garantizará que la solución del litigio no sólo sea eficaz sino la más ajustada a Derecho, en aquellos casos en que el acto acusado presente, a prima facie, de forma clara y manifiesta, un vicio que sea contrario al ordenamiento legal, o bien, que infrinja palmariamente el principio de separación de poderes.

Del contexto anterior puede concluirse, que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo puede ejercer la facultad discrecional que le otorga el artículo 73 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946, de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, de considerarlo necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave, irreparable e inminente; y, primordialmente en las demandas de nulidad, cuando el acto infringe de manera palmaria el principio de

separación de poderes, o si éste entraña un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico, por razón de la infracción de normas de superior jerarquía.

Luego de analizar la solicitud impetrada por la demandante Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá (U.N.C.U.RE.PA.), y sin entrar en consideraciones de fondo con relación a su pretensión, que no resultan procedentes en esta etapa incipiente del proceso, esta Superioridad precisa señalar que en estos momentos no es posible acceder a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. DIEORA IS-091-2017 fechada 28 de marzo de 2007.

Este criterio encuentra sustento en el hecho que la recurrente no ha logrado explicar, de manera prístina, en qué sentido ese acto administrativo viola de forma clara, manifiesta o notoria el ordenamiento jurídico en abstracto (*fumus boni iuris*), lo cual es un requisito esencial para acceder a lo pedido; pues, sus argumentos se centran en que la Resolución No. DIEORA IS-091-2017 es de vieja data, y que la entidad demandada no ha dado cumplimiento a sus funciones de dar seguimiento y verificación ambiental al impacto ocurrido en el área de extracción de arena; siendo éstas meras alegaciones que no dan luces sobre la presunta violación a la ley o sus reglamentos.

Es más, ni siquiera aportó junto a su solicitud la documentación necesaria que nos permitiera acreditar, aunque sea de manera indiciaria, que el proyecto denominado "EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA ARENAS PARITA NORTE", aún se encuentra en ejecución por parte de la empresa Energy Consultants, S.A.

Incluso, observamos que al sustentar el perjuicio notoriamente grave producto de la demora del juicio (*periculum in mora*), la demandante hace referencia a una supuesta afectación notoria al patrimonio ambiental del sector; sin demostrar a *prima facie*, en qué consiste la urgencia para la adopción de la protección cautelar que solicita, lo cual es de vital importancia para este Tribunal, ya que sin ello no hay manera de establecer con la sola lectura del acto acusado de ilegal que la posible demora en el juicio puede traer

como consecuencia, de darse un pronunciamiento a favor de la pretensión, que el fallo tenga efectos nugatorios.

En esa misma línea de pensamiento, conviene destacar que la Sala Tercera en ocasiones anteriores se ha pronunciado respecto a la aplicación del principio de precaución en negocios donde se cuestiona el estudio de impacto ambiental, en los que se ha señalado que la evaluación cautelar debe observar los siguientes factores: 1) que exista un posible daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población; 2) que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque reparable resulte dificultosa o prolongada; y 3) que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.

Como quiera que, la actora no ha logrado demostrar a esta Magna Corporación de Justicia ninguno de los factores enunciados, y de esta forma justificar la adopción de la medida de suspensión provisional de los efectos del acto impugnado, a fin de salvaguardar el medio ambiente ante la supuesta amenaza o peligro inminente que implique la destrucción de los ecosistemas debido a la extracción de arena submarina en Arenas Parita Norte, ubicada en el corregimiento Barrios Unidos, distrito de Aguadulce, provincia de Coclé, por parte de la empresa Energy Consultants, S.A., no es posible acceder a lo pedido; máxime si, del escaso material probatorio incorporado al proceso, no percibimos preliminarmente que la antigua Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) hoy día Ministerio de Ambiente haya incumplido con el procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental que establece la ley ambiental.

Cabe expresar, que las apreciaciones que sirven de sustento a la presente decisión, no deben ser consideradas como un pronunciamiento adelantado con relación a la pretensión de fondo, puesto que será al resolver la controversia planteada que se determinará la legalidad o ilegalidad del acto cuya nulidad se demanda.

III. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ACCEDE A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de la Resolución No. DIEORA IA-091-2017 fechada 28 de marzo de 2007, proferida por la Autoridad Nacional del Ambiente ahora Ministerio de Ambiente, formulada dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Giovani A. Fletcher Hern, en representación de la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá.

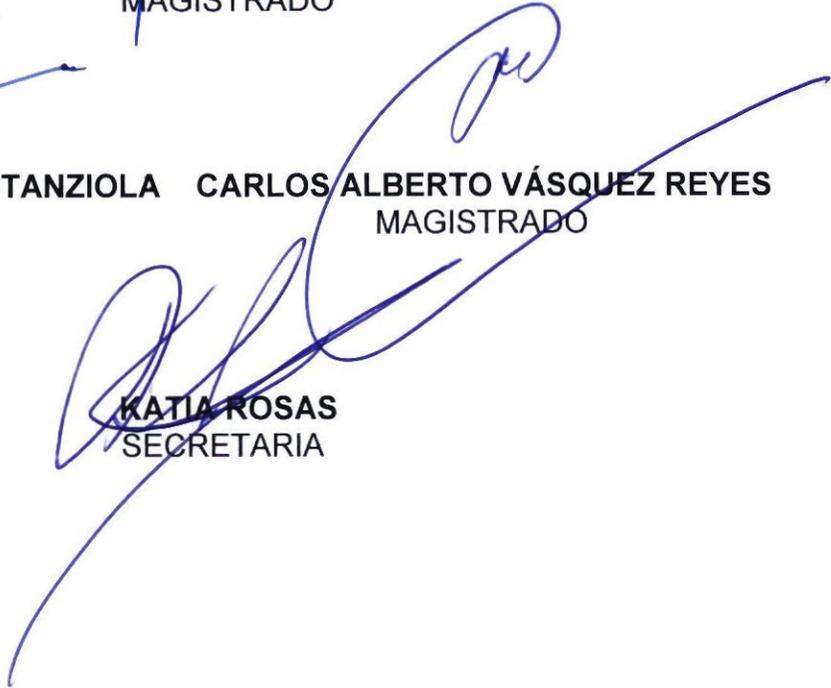
Notifíquese,



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Junio DE 20 22

A LAS 8:47 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1483 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 17 de Junio de 20 22


SECRETARÍA