REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, cuatro (04) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema, conoce de las Demandas Contenciosa Administrativas de Nulidad, acumuladas, una presentada por la firma forense Arias, Fábrega & Fábrega, en representación de **PAYARDI TERMINAL COMPANY, S DE R.L.**, y la otra por las Licenciadas María Gabriela Dutari y María Soledad Porcell, actuando en nombre del **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)**, las cuales tienen como pretensión que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente.

Las Acciones antes mencionadas fueron interpuestas por separado, y mediante Resolución de 13 de agosto de 2019, el Magistrado Sustanciador ordenó

la acumulación de los respectivos Expedientes, de conformidad con los artículos 720 y 731 del Código Judicial, para cumplir con el Principio de Economía Procesal. (Cfr. fojas 153-154 del expediente judicial)

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

El Acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

"**RESUELVE:**

Artículo 1. APROBAR el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**´, cuyo **PROMOTOR** es la empresa **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A.,** con todas las medidas contempladas en el referido Estudio de Impacto Ambiental, las informaciones complementarias, el informe técnico respectivo y la presente resolución, las cuales se integran y forman parte de esta resolución.

Artículo 2. EL PROMOTOR del proyecto denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO,**´ deberá incluir en todos los contratos y/o acuerdos que suscriba para su ejecución o desarrollo, el cumplimiento de la presente Resolución Ambiental y de la normativa ambiental vigente.

Artículo 3. ADVERTIR al **PROMOTOR** que esta resolución no constituye una excepción para el cumplimiento de las normativas legales y reglamentarias aplicables a la actividad correspondiente.

Artículo 4. ADVERTIR al **PROMOTOR** que en adición a los compromisos adquiridos en el Estudio de Impacto Ambiental y el informe técnico de aprobación, tendrá que: ...

Artículo 5. ADVERTIR al **PROMOTOR** que deberá presentar ante el Ministerio de Ambiente, cualquier modificación, adición o cambio de las técnicas y/o medidas que no estén contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**´, con el fin de verificar si se precisa la aplicación de las normas establecidas para tales efectos en el Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009.

Artículo 6. ADVERTIR al **PROMOTOR** que si infringe la presente resolución o, de otra forma, provoca riesgo o daño al ambiente, se procederá con la investigación y sanción que corresponda, conforme a la Ley 41 de 1 de julio de 1998, sus reglamentos y normas reglamentarias.

Artículo 7. ADVERTIR al **PROMOTOR** que si decide desistir de manera definitiva del proyecto, deberá comunicarlo por escrito al Ministerio de Ambiente, en un plazo no menor de treinta (30) día hábiles, antes de la fecha en que pretende iniciar la implementación de su Plan de Recuperación Ambiental y Abandono.

Artículo 8. ADVERTIR al **PROMOTOR** que la presente resolución tendrá vigencia de dos (2) años, para el inicio de la ejecución del proyecto, contados a partir de la notificación de la misma.

530

Artículo 9. ADVERTIR que contra la presente resolución, la empresa **PARQUE ENÉRGETICO RÍO ALEJANDRO, S.A.,** podrán interponer recurso de reconsideración, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011 y el Decreto Ejecutivo No. 975 de 23 de agosto de 2012; y demás normas concordantes y complementarias. ..."

II. ARGUMENTOS DE LOS DEMANDANTES

Los apoderados judiciales de los accionantes sostienen que la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente, cuya declaratoria de nulidad se demanda, infringe las siguientes normas:

1. **Los artículos 1 y 2 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que comprende las reformas de la Ley 18 de 2003, Ley 44 de 2006, Ley 65 de 2010 y Ley 8 de 2015,** que adopta la Ley General de Ambiente. Los cuales establecen que la administración del ambiente es una obligación del Estado; y el concepto de Estudio de Impacto Ambiental.

2. **Los artículos 8 (literales h, i y j), 18, 22, 23, 24, 26, 34, 42, 49, 50, 52 (literal d), y 75 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, que reglamenta el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Que, en su orden, estipulan los tipos de actividades que deben someterse a una evaluación ambiental estratégica; las funciones del hoy Ministerio de Ambiente; los proyectos que ingresarán al referido proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y sus reglas de modificación; concepto de Impacto Ambiental; la obligación de cumplir con la participación ciudadana y sus modalidades; el procedimiento para la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA).

3. **El artículo 25 (numeral 3) de la Ley 6 de 22 de enero de 2002**, sobre normas para la transparencia de la gestión pública, que señala las modalidades de participación ciudadana.

531

4. **Los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que aprueba el Procedimiento Administrativo General, y dicta otras disposiciones, los cuales hacen referencia a los Principios que informan el referido Procedimiento, y las causas de nulidad absoluta de los Actos Administrativos.

5. **El tercer punto del Resuelto ARAP 01 de 29 de enero de 2008**, que se refiere a las actividades que se encuentran prohibidas dentro de las zonas de manejo marino costeras.

6. **Los artículos 32 y 33 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006**, que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para su aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones, disponen la prohibición de las construcciones sobre formaciones de coral, así como cualquier otra actividad que produzca su muerte, blanqueo o destrucción; que prohíbe la tala, el uso y la comercialización de los bosques de manglar, de sus productos, partes y derivados, exceptuándose los proyectos de desarrollo turístico, previa aprobación del estudio de impacto ambiental y el cumplimiento de las leyes vigentes.

7. **El artículo 2 (literales a y b) de la Ley 9 de 12 de abril de 1995,** por la cual se aprueba el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, que señalan que los Estados reafirman su derecho soberano de conservar y aprovechar sus propios recursos biológicos de acuerdo a sus propias políticas y reglamentaciones en función de conservar y usar sostenibilemente, en función social, sus recursos biológicos; y asegurar que las actividades dentro de sus jurisdicciones o control, no causen daños a la diversidad biológica de sus Estados o áreas que limitan su jurisdicción nacional.

Al explicar los cargos de ilegalidad las partes, medularmente indican que el Ministerio de Ambiente al aprobar el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto

532

denominado "Parque Energético Río Alejandro" (PERA), violó la normativa ambiental, a pesar de que tiene la obligación de administrar el ambiente bajo la aplicación de Principios y normas para su protección, conservación y recuperación.

Toda vez que, en el Proceso de Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental, del referido proyecto, desconoció las observaciones y recomendaciones que le hizo la Dirección Regional de Ambiente de Colón, y las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS), que denotaban que debía haber sido clasificado categoría III, y no así categoría II, como fue propuesto por el promotor.

Así pues, indican que, que la ejecución del proyecto genera impactos ambientales significativamente adversos directos e indirectos, que implican la afectación de los cinco (5) criterios de protección ambiental; no obstante, fue aprobado por la Autoridad demandada, a pesar de que ésta tenía la facultad de ordenar la recategorización del EsIA a categoría III.

En tal sentido, resaltan que el Ministerio de Ambiente desconoció que el proyecto se ubica sobre un ecosistema ambientalmente frágil, lo cual produce impactos acumulativos y sinérgicos que ameritaban categoría III, toda vez que, dicha área está compuesta de manglares, humedales, bosques maduros, ecosistemas coralinos y de pasto marino en Bahía Las Minas, que son objeto de protección ambiental.

Por último, alegan que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) tampoco cumplió con lo exigido en la norma, respecto al requisito de participación ciudadana, debido a que no se comprobó que las personas que comparecieron al Foro Público, son residentes de la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto.

III. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Ambiente, para que rindiera su informe explicativo de conducta, en el cual indicó esencialmente, lo siguiente:

533

"...**II- En atención a los argumentos esbozados por la parte demandante, producto de la demanda contencioso administrativo de nulidad contra la Resolución IA-165-2016 del 26 de septiembre de 2016, dictada por este Ministerio, indicamos lo siguiente:**

La Resolución **No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016**, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, del proyecto denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**´, durante el recorrido del referido EsIA por la fase de Evaluación y Análisis que define el proceso administrativo establecido en el artículo 41 del decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, se procedió en su momento a remitir el EsIA de marras a la Unidad Ambiental del **ARAP**, en primera instancia mediante la nota **DIEORA-DEIA-UAS-0133-1906-15** del 19 de junio de 2015 y posteriormente la información complementaria solicitada durante el proceso de evaluación al promotor del proyecto, mediante las notas **DIEORA-DEIA-UAS-0422-2611-15,** recibida el 1 de diciembre de 2015 y **DIEORA-DEIA-UAS-0215-1808-16**, recibida el 29 de agosto de 2016; no obstante, los comentarios emitidos en atención a la nota **DIEORA-DEIA-UAS-0133-1906-15 y DIEORA-DEIA-UAS-0422-2611-15,** fueron remitidos fuera del término oportuno y respecto a la nota **DIEORA-DEIA-UAS-0215-1808-16**, no se obtuvo comentario por dicha entidad. Por lo que, en seguimiento al Proceso de Evaluación definido en el Capítulo II del decreto Ejecutivo 123 de agosto de 2009, se dio efecto a lo dispuesto en el artículo 42 del referido Decreto Ejecutivo que señala lo siguiente: *´...En caso de que las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) y municipales y las Administraciones Regionales no respondan en el tiempo arriba establecido se asumirá que las mismas no presentan observaciones al desarrollo del proyecto ´*.

En torno a la evaluación de la participación ciudadana presentada para la aprobación del EsIA de marras, se evidenció que aproximadamente un 80.5 % de la ciudadanía muestreada en el EsIA desconocía del proyecto propuesto, por lo que en seguimiento al artículo 37 del Decreto Ejecutivo 123 de agosto de 2009, que señala la siguiente: *´...El promotor del proyecto, obra o actividad tendrá la obligación de realizar un foro público a su costo, durante el etapa de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III, en una fecha coordinada con la ANAM, quien a su vez fungirá de moderador. Esta misma Autoridad podrá disponer la realización del foro público respecto a los Estudios Categoría II cuando, el proyecto, obra o actividad así lo amerite, o cuando la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto o la sociedad civil organizada así lo soliciten...´*, el Ministerio de Ambiente solicitó mediante nota **DIEORA-DEIA-NC-0292-0508-15.**

En este sentido, en seguimiento al proceso de evaluación se realizaron las publicaciones pertinentes (en periódicos de circulación nacional y fijado en el municipio de Colón) donde se señaló el lugar, fecha y hora del desarrollo del foro público y descripción general del proyecto a desarrollar. Una vez realizado el foro público el día **21 de septiembre de 2015**, la Dirección Regional de MIAMBIENTE de Colón emitió su respectivo informe mediante nota **DRCL-1240-0109-2016** con la descripción del foro realizado (fojas 558 a la 563 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior, vale la pena señalar, que al promotor del proyecto ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO´,** le corresponde cumplir cabalmente con todas las normativas aplicables al desarrollo del referido proyecto, de igual manera debe garantizar la aplicación de las medidas y programas de mitigación propuestos; así como también, cumplir con todos los compromisos adquiridos, durante la fase de evaluación, expuestos en el EsIA, la información complementaria

534

presentada, el informe técnico y la **Resolución DIEORA. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016.**

Finalmente indicamos, que en el proceso de evaluación para la verificación y aprobación del proyecto denominado proyecto ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO´,** promovido por la sociedad **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A.,** aprobado mediante la Resolución No. **IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016,** y modificado mediante Resolución No. **DEIA-IAM-021-2018 del 1 de agosto de 2018**, se consideraron todos los aspectos técnicos contemplados en el estudio ambiental y verificados en campo, al igual que el cumplimiento de las normativas legales contenidas en el Texto Único de la Ley 41 de 1998, Ley 8 del 25 de marzo de 2015, así como el Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de Agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011 y demás normas complementarias, que regulan los procesos de Estudio de Impacto Ambiental.

Cabe resaltar, que la aprobación del Estudio va más allá, toda vez que el promotor tal y como lo establece el Estudio aprobado, la Resolución que lo acoge, la Resolución que lo modifica y las normativas vigentes, debe aplicar a todos los compromisos adquiridos en estas, para así evitar la afectación de los ecosistemas existentes en el área de influencia directa e indirecta de desarrollo del proyecto; así como el compromiso del seguimiento que las instituciones deben darle al mismo en sus protocolos, lo que garantiza su adecuado manejo." (Cfr. fojas 265 a 271 del expediente judicial)

IV. TERCERO INTERESADO

A través del Auto de 20 de diciembre de 2019, la Sala Admitió a la sociedad Parque Energético Río Alejandro, S.A. como tercero interesado dentro del negocio jurídico bajo estudio. En tal sentido, la referida sociedad, se opone a la Acción, alegando que el Estudio de Impacto Ambiental y el Proceso que se desarrolló para la aprobación del proyecto en controversia, cumplió a cabalidad con lo establecido en la Ley ambiental, bajo los siguientes argumentos:

" ...Tal como pueden observar Honorables Magistrados, las alegaciones de las normas infringidas invocadas por la parte demandante, carecen de asidero jurídico, pues cada punto que esta contraria, está contenido en el Informe Explicativo de Conducta y en el expediente administrativo que guarda relación con este proceso, por lo que solicitamos que todos estos argumentos sean descartados, al estar sujetos a una apreciación subjetiva, carente de legalidad y cargada de inconsistencias sin sustento probatorio.

...

Pero debemos advertir que en errada conceptualización, al igual que la Firma Arias, Fábrega y Fábrega, para sustentar la infracción de las normas advertidas, mezcla un sin número de otras normas, lo que le impide evidentemente la confrontación de la norma advertida, con los argumentos de la parte demandante, contrario a lo establecido en el artículo 43 numeral 4 de la Ley 135 de 1943, y aquí debemos advertir que no entendemos como el sustanciador pudo admitir una demandada (sic) de esta índole con ese defecto de forma y fondo, que no le va permitir

analizar las normas alegadas por una de las partes actoras en este proceso, pues en realidad la demanda presentada y su corrección adolecen del mismo defecto, por lo que estos argumentos deben ser descartados en su totalidad y no ser valorados por los Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, petición que reiteramos.

...

Aunado a lo anterior, dichas normas no se aplican dentro del procedimiento específico para la admisión y aprobación de un estudio de impacto ambiental, por lo que las afirmaciones de las apoderadas judiciales del Centro de Incidencia Ambiental de Panamá, distan de la realidad procesal que se analiza. ..." (Cfr. fojas 340 a 369 del expediente judicial)

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 665 de 19 de mayo de 2021, el representante del Ministerio Público, emite concepto conforme con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y le solicita a la Sala que se sirva de declarar que es ilegal la Resolución impugnada, por las siguientes razones:

"...Conocidos los argumentos de las partes, y luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que le asiste la razón a las demandantes**; criterio que pasamos a desarrollar a continuación, no sin antes hacer una breve referencia a elementos que resultan importantes dentro del desarrollo de la presente causa.

Cuando analizamos los argumentos ensayados, podemos dar cuenta que los mismos giran en torno a la incorrecta determinación de la categoría que sufrió el estudio de impacto ambiental aprobado mediante la Resolución IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016.

...

Mediante la Nota 0752-07-SAG-2015 de 21 de julio de 2015, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, remitió al Ministerio de Ambiente, el Informe de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Parque Energético Río Alejandro, en donde indicó entre otras cosas, lo siguiente: ...

Como se observa, desde ese momento ya se venía advirtiendo sobre la necesidad de una clasificación de la categoría del estudio de impacto ambiental del proyecto en mención **a uno de categoría III.**

...

El 10 de diciembre de 2015, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá emitió una nueva nota, la UA-ARAP-145, a través de la cual, dando seguimiento al proyecto Parque Energético Río Alejandro, se indicó lo siguiente: ...

De lo anterior se desprende que, aun habiéndose hecho observaciones en relación a la clasificación del estudio de impacto ambiental, **las mismas no había sido atendidas**.

En ese marco conceptual, debemos resaltar que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, no fue la única en emitir consideraciones en relación a la categoría del estudio de impacto

536

ambiental del proyecto Parque Energético Río Alejandro; ya que como se desprende de las constancias que reposan en el expediente, **el propio Ministerio de Ambiente**, mediante el Memorando OCMAC-015-2015 de 14 de septiembre de 2015, se pronunció de manera similar, al explicar lo siguiente: ...

Como vemos, las referencias a la reclasificación, no solo son aisladas; **sino además provienen de la misma entidad encargada de su aprobación.**

...

Las consideraciones hasta ahora expuestas nos llevan a concluir que estamos ante un proyecto que, si bien fue identificado como Categoría II por parte del interesado al momento de su presentación, **las observaciones técnicas son concordantes al indicar que el mismo debió clasificarse como categoría III.**

Por otro lado, y esta vez haciendo referencia a la vegetación existente en el sector, elemento que en parte sustenta las consideraciones arriba señaladas, la misma fue definida de la siguiente manera en el Informe Técnico fechado 15 de agosto de 2015:

...

Lo que aquí se establece incorpora elementos-adicionales al caso que nos encontramos analizando; y es que, como se observa, dentro del polígono donde está supuesto a desarrollarse el proyecto, existe gran cantidad de bosque joven, secundario intermedio y maduro; además de vegetación de manglar, humedales ribereños y palustres.

Como se observa, el área en cuestión es de gran importancia biológica, por lo que su intervención está supuesta a venir de la mano de acciones tendientes a minimizar el impacto, y es aquí donde entran en juego las categorías de los estudios de impacto ambiental y las medidas de mitigación que uno y otro pueda contener.

En el caso que nos ocupa, y como hemos observado, el proyecto fue propuesto bajo una categoría II; motivo por el cual, deberíamos empezar por indicar cuando estamos ante un proyecto de este tipo.

...

De lo antes expuesto se colige, que en su momento existieron suficientes criterios técnicos tendientes a que se realizara una modificación en cuanto a la categoría del estudio de impacto ambiental al que no hemos venido refiriendo; razón por la que, en concordancia con dichos pronunciamientos, el Ministerio de Ambiente debió solicitar el cambio de la categoría del estudo (sic) de impacto ambiental, tal y como lo contempla el artículo 18 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009.

En ese sentido, compartimos el cargo de infracción de la disposición mencionada; toda vez que, tal y como hemos podido observar, existía suficiente análisis técnico que sustentaba las razones por las cuales se estaba ante un proyecto que se debía tramitar a través de un estudio de impacto ambiental categoría III **y no II.**

Por otro lado, y refiriéndose a la vegetación circundante, consideramos que también se ha vulnerado el artículo tercero del Resuelto ARAP 01 de 29 de enero de 2008; puesto que, de conformidad a lo dispuesto por esa norma, no está permitido realizar tala, ni el desmejoramiento de zonas en donde existan humedales, **forma de vida que como arriba pudios (sic) ver, se encontraba presente en el área del proyecto.**

En otro orden de ideas, consideramos importante poner en relieve, tal y como se indicó en el acto objeto de reparo, que dentro del desarrollo de la evaluación del estudio de impacto ambiental en cuestión, no se contó con las consideraciones técnicas de la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Colón, y las UAS de la ARAP, MIVIOT, MINSA, INAC y SINAPROC; elemento que consideramos importante ponerlo en relieve dentro del contexto del análisis que nos encontramos realizando; ya que, si bien se explica que en una oportunidad las mismas fueron promovidas de forma extemporánea y en otra simplemente no fueron presentadas, lo cierto es que, ante esa realidad, el análisis realizado resulta incompleto en razón de la ausencia de las consideraciones de las entidades antes indicadas.

Lo antes expuesto, nos lleva a concluir que, en efecto, se ha dado una vulneración al ordenamiento jurídico por parte de la entidad demandada; puesto que, como ha quedado evidenciado el Ministerio de Ambiente ha omitido la aplicación de normas que debieron ser observadas y empleadas. ..." (Cfr. fojas 467 a 483 del expediente judicial)

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala

En primer lugar, resulta necesario señalar, que esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad promovida por **PAYARDI TERMINAL COMPANY, S DE R.L.**, y el **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42A de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva

En el caso que nos ocupa, los demandantes, **PAYARDI TERMINAL COMPANY, S DE R.L.**, y el **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)**, como personas jurídicas que comparecen en defensa de la legalidad contenida en la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de

2016, emitida por el Ministerio de Ambiente, razón por la cual se encuentran legitimadas para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Acto demandado fue emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Ambiente, entidad estatal, con fundamento en la Ley 41 de 1 de julio de 1998, como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad en estudio.

CUESTIÓN PREVIA

Legislación aplicable

Antes de adentrarnos al análisis de la legalidad que le compete a esta Sala, es importante manifestar, que Ley 41 de 1 de julio de 1998, que aprueba la Ley General de Ambiente, vigente al momento que se emitió la Resolución examinada, fue objeto de modificación a través de la Ley 18 de 24 de enero de 2003; Ley 44 de 23 de noviembre de 2006; Ley 65 de 26 de octubre de 2010; y Ley 8 de 25 de marzo de 2015.

Asimismo, que el Proceso de Evaluación vigente para el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), del proyecto denominado "Parque Energético Río Alejandro", es el establecido en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, reformado mediante Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, y el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012.

Y es que el citado Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, posteriormente fue modificado y derogado parcialmente, por el Decreto Ejecutivo 4 de 1 de febrero de 2017, y el Decreto Ejecutivo 36 de 3 de junio de 2019.

Modificación del Acto Impugnado

Por otra parte, cabe subrayar que la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, objeto de impugnación, fue modificada por el Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución No. DEIA-IAM-021-2018 del 01 de agosto de 2018; Resolución No. DEIA-IAM-037-2019 del 03 de octubre de 2019; y la Resolución No. DEIA-IAM-015-2020 de 5 de mayo de 2020, a solicitud de la

sociedad Parque Energético Rio Alejandro, S.A. (Cfr. fojas 715-719; 947-955; y 1024-1026 del expediente administrativo)

Sobre la figura de modificación o reforma de los Actos Administrativos, el jurista Agustín Gordillo, en su Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 3: El Acto Administrativo, https://gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo12.pdf, Buenos Aires, 2011, p.XII-8, manifiesta, lo siguiente:

> "
>
> ...6. Reforma
>
> Así como la administración puede bajo ciertos límites extinguir un acto por razones de conveniencia, oportunidad o mérito, así también puede, con iguales, limitaciones, modificarlo por tales motivos: la modificación, según los casos, puede importar una extinción parcial o la creación de un acto nuevo en la parte modificada o ambas cosas.
>
> ...
>
> La reforma produce efectos sólo para el futuro. ...Si la reforma solamente implica la ampliación del acto, o la creación de una parte nueva, se rige por los principios atenientes al dictado de actos administrativos, no por lo referentes a su extinción.
>
> En ambos casos, sea que se trate de revocación parcial por inoportunidad y/o creación parcial de un acto nuevo, sus efectos son constitutivos."

Ante ello, la Sala considera necesario determinar si dichas modificaciones alcanzaron variar los términos y condiciones del objeto de la Resolución impugnada, que motivó la presentación de la Demanda. En tal contexto, la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, resolvió:

> "...
>
> **CONSIDERANDO**
>
> ...
>
> Que según consta en el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), el proyecto consiste en la instalación y operación de un parque industrial de servicios, el cual consistirá en la parcelación de lotes servidos para:
>
> "1. Centrales de generación eléctrica de cualquier tipo (solares, eólicas, térmicas alimentadas por cualquier combustible, como carbón, bunker gas, desechos sólidos, etc.). Cada una, al igual que la línea de transmisión, deberá generar su propio EsIA que contemple su instalación, operación y abandono;
>
> 2. Almacenamiento, manejo, distribución y transporte de combustibles líquidos y gases. Cada patio de almacenamiento de

540

combustible deberá generar su propio EsIA que contemple su instalación, operación y abandono, y;

3. Transformación de combustibles, como por ejemplo, combustible líquido a gaseoso y viceversa deberá generar su propio Esla que contemple su instalación, operación y abandono.

El proyecto además contempla la construcción de la infraestructura de servicios básicos para cada lote (energía, agua potable, aguas servidas y comunicaciones), el acceso terrestre y dos muelles con sus accesos, con las tuberías necesarias para conectar los lotes con los barcos que los abastezcan de combustibles varios y estará emplazado en un área de ciento noventa hectáreas con tres mil metros cuadrados (190 Has+3000 m2), dentro de las siguientes coordenadas..., sobre la Finca 4960, con Código de Ubicación 3009, Finca 5080, con Código de Ubicación 3090 y la Finca 5036, con Código de Ubicación 3009, todas de propiedad de la empresa **RÍO ALEJANDRO DEVELOPMENT, INC**., cuyo representante legal es el señor **IGOR CHRISTOS KANELOPULOS TAGAROPULOS,** con cédula de identidad personal..., localizadas en el corregimiento de Puerto Pilón, distrito y provincia de Colón; ...

RESUELVE:

Artículo 1. APROBAR el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**´, cuyo **PROMOTOR** es la empresa **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A.,** con todas las medidas contempladas en el referido Estudio de Impacto Ambiental, las informaciones complementarias, el informe técnico respectivo y la presente resolución, las cuales se integran y forman parte de esta resolución. ..." (Cfr. fojas 61 a 66 del expediente judicial)

Por otro lado, se observa que las modificaciones de la Resolución atacada, consisten fundamentalmente en: 1) A través, de la Resolución No. DEIA-IAM-021-2018 del 01 de agosto de 2018, se reformó "*algunas infraestructuras integradas en el componente marino*"; 2) Mediante la Resolución No. DEIA-IAM-037-2019 del 03 de octubre de 2019, se cambió la "*ubicación del dragado; incrementar el área de dragado, y el volumen de material, las dimensiones de la servidumbre de mar abierto..., y el concepto de puente cambia pedraplén*"; y, 3) por medio de la Resolución DEIA-IAM-015-2020 de 5 de mayo de 2020, se varió "*rotar los dolphins aprobados aproximadamente 10 grados y debido a esta rotación, modificar el área de plataforma la cual sería de 2,795m2, la cual se mantiene completamente dentro del área ya evaluada en el EsIA (incluyendo el "área añadida a la estructura de la plataforma*"). (Cfr. fojas 1024 y 1024 del expediente administrativo).

Así las cosas, se evidencia que la Sala debe pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de lo demandado, toda vez que prevalece el objeto litigioso, en este caso, la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016. Esto es así, ya que, si bien fue modificado aspectos técnicos del Estudio de Impacto Ambiental, de PERA, se mantuvo su aprobación como categoría II.

Antecedentes

De las constancias procesales, se observa que la empresa Parque Energético Río Alejandro, S.A., a través de su representante legal, presentó ante al Ministerio de Ambiente, el día 12 de junio de 2015, el reingreso del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto "Parque Energético Río Alejandro", ubicado en Río Alejandro, corregimiento de Puerto Pilón, distrito de Colón, provincia de Colón. (Cfr. fojas 1 del expediente administrativo)

Dicho estudio fue evaluado en base al Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011 y el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012, y aprobado mediante la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016.

Las posiciones de la parte actora radican principalmente en primer lugar, que la Autoridad administrativa en materia ambiental aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "Parque Energético Río Alejandro" (PERA), categoría II, sin que se determinara correctamente los impactos que iba a generar el proyecto, en atención a los cinco (5) criterios de protección ambiental que establece el Decreto Ejecutivo 123 de 2009 y sus modificaciones, lo que influyó en su aprobación.

Toda vez que, que la ejecución del referido proyecto, se ubica en un área de gran biodiversidad y ecosistemas frágiles, en donde existen bosques maduros y manglares, por consiguiente, su desarrollo crea impactos ambientales acumulativos y sinérgicos, que ameritaban una categoría III.

En segundo lugar, alegan que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) tampoco cumplió con lo exigido en la norma, respecto al requisito de participación

ciudadana, debido a que no se comprobó que las personas que comparecieron al Foro Público, son residentes de la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto.

Por tales razones, consideran que el Acto impugnado viola el contenido de los artículos 1 y 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que comprende las reformas de la Ley 18 de 2003, Ley 44 de 2006, Ley 65 de 2010 y Ley 8 de 2015; los artículos 8 (literales h, i y j), 18, 22, 23, 24, 26, 34, 42, 49, 50, 52 (literal d), y 75 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; el artículo 25 (numeral 3) de la Ley 6 de 22 de enero de 2002; los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el tercer punto del Resuelto ARAP 01 de 29 de enero de 2008; los artículos 32 y 33 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006; y el artículo 2 (literales a y b) de la Ley 9 de 12 de abril de 1995.

Por otro lado, el Procurador de la Administración estima que la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente, debe ser declarada ilegal, porque existía suficiente análisis técnico que sustentaba las razones, que daban cuanta que se estaba ante un proyecto que debía tramitarse a través de un Estudio de Impacto Ambiental categoría III, y no II; de allí que, la entidad ambiental debió solicitarle al Promotor el cambio de categoría, tal y como lo contempla el artículo 18 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009.

Igualmente, indica que el Acto impugnado vulnera el artículo tercero del Resuelto ARAP 01 de 29 de enero de 2008, toda vez que, en el área donde se desarrolla el proyecto, no está permitido realizar tala, ni el desmejoramiento de zonas de humedales.

Por su parte, el tercero interesado, la sociedad Parque Energético Río Alejandro, S.A., esencialmente manifiesta que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) de PERA, y el Proceso que se desarrolló para la aprobación de dicho proyecto, fue aprobado conforme a la legislación ambiental, y, por tanto, le requiere al Tribunal, niegue las pretensiones de los accionantes.

Problema Jurídico

Observa la Sala que, en este caso, existen dos (2) problemas jurídicos a resolver en la Acción nulidad, los cuales radican en 1) determinar si el proyecto denominado "Parque Energético Río Alejandro", (PERA), a luz del Principio de Legalidad que debe privar en las actuaciones administrativas, debía ser clasificado categoría III, y no así categoría II, como fue propuesto por el promotor, y aprobado por el Ministerio de Ambiente; y 2) si el EsIA del referido proyecto cumplió con las formalidades requeridas en la normativa ambiental para cumplir con el requisito de participación ciudadana.

Así las cosas, la Sala considera que, para abordar los problemas jurídicos planteados, es necesario hacer referencia sobre el alcance del Principio de Estricta Legalidad en las actuaciones administrativas, en ese sentido, el autor Roberto Dromi, ha señalado que dicha garantía es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebírselo como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro (4) condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. [1]

De igual manera, el jurista Jaime Jované manifiesta que la importancia del Principio de Estricta Legalidad en las actuaciones administrativas, "gira estrictamente en torno a la posibilidad de solicitar ante las instancias correspondientes, la anulación de un acto administrativo que no se apegue a lo contemplado dentro de las normas jurídicas, por intermedio del control de legalidad". [2]

---

[1] DROMI, Roberto, 2009, *Derecho Administrativo*, Argentina, Libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111.

[2] JOVANÉ, Jaime, 2019. Derecho Administrativo II. Colombia, Edición SIJUSA, página 44.

Nuestro ordenamiento jurídico, contempla el Principio de Legalidad, expresamente en los 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, al establecer:

> "Artículo 34. **Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán** con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad **y con apego al principio de estricta legalidad.** Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...
>
> "Artículo 36. **Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente**, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (Lo resaltado es de la Sala Tercera)

Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es salvaguardar que la actuación de las autoridades públicas se ajuste a las reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Siendo ello así, en razón de la referida Garantía, la Sala examinará el Proceso de Evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto denominado "Parque Energético Río Alejandro" (PERA), conforme al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003; Ley 44 de 2006; Ley 65 de 2010; y Ley 8 de 2015; y el Decreto 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 2011, y el Decreto Ejecutivo 975 de 2012, vigentes al momento que se emitió el Acto atacado.

1. Verificación de la Categoría

Al respecto, la Sala observa que el Texto Único de la Ley General de Ambiente, Ley 41 de 1 de julio de 1998, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015,

establece que las actividades, obras o proyectos públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIa) previo al inicio de ejecución, de acuerdo con la reglamentación de la referida normativa. Estas actividades, obras o proyectos deberán someterse a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), incluyendo aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarca indígenas.

En tal contexto, el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, y el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012, estipula que el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) contempla tres (3) categorías de Estudio de Impacto Ambiental, en virtud de la eliminación, mitigación y/o compensación de los potenciales impactos ambientales negativos que un proyecto, obra o actividad pueda inducir en el entorno

De ahí que, la precitada normativa define como Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, y III, así:

> "**Estudio de Impacto Ambiental Categoría II**: Documento de análisis aplicable a los proyectos, obras o actividades incluidas en la lista taxativa prevista en el artículo 16 de este Reglamento, cuya ejecución **pueda ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo** que afecten parcialmente el ambiente; los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables, conforme a la normativa ambiental vigente.
>
> Se entenderá, para los efectos de este reglamento, que habrá afectación parcial del ambiente cuando el proyecto obra o actividad no genere impactos ambientales negativos significativos de tipo acumulativo o sinérgico.
>
> **Estudio de Impacto Ambiental Categoría III:** Documento de análisis aplicable a los proyectos, obras o actividades incluidos en la lista taxativa prevista en el Artículo 16 de este Reglamento, cuya ejecución pueda **producir impactos ambientales negativos de tipo indirecto, acumulativo y/o sinérgico de significación cuantitativa y/o cualitativa**, que ameriten, por tanto, un análisis más profundo para su evaluación y la identificación y aplicación de las medidas de mitigación correspondientes." (Lo subrayado por la Sala)

De lo anterior, se desprende que la finalidad del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) consiste en suministrar la información sobre posibles efectos

ambientales de una obra o proyecto, para así mitigarlo, compensarlo o restaurarlo. Puesto que no se trata de no realizar obras, sino de hacerlas de una manera menos impactante, por ende, el Estudio de Impacto Ambiental, no debe ser proceso vacío.

Ahora bien, nuestra Legislación Ambiental, define la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), como el "*Sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente.*"[3]

Por su parte, la doctrina manifiesta que: "*la Evaluación de Impacto Ambiental no sólo es un instrumento para la aplicación de la política ecológica general, sino también un mecanismo para controlar la aplicación de otros instrumentos de la misma política, o si se pudiera decir así, un instrumento de instrumentos*". [4]

De allí que, el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones, estipula que el promotor del proyecto y las Autoridades ambientales deberán considerar cinco (5) criterios de protección ambiental en la elaboración y evaluación de los EsIA, para determinar, ratificar, modificar, y revisar, la categoría de los mismos, a la que se adscribe un determinado proyecto, obra o actividad, así como aprobar o rechazar la misma. Estos criterios son los siguientes:

> "**Criterio 1.** Este se define cuando el proyecto genera o presenta riesgo para la salud de la población, flora y fauna y sobre el ambiente en general. Para determinar la concurrencia del nivel de riesgo. ...
>
> **Criterio 2.** Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica y territorios o recursos con valor ambiental y/o patrimonial. ...
>
> **Criterio 3.** Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre los atributos que dieron origen

---

[3] Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones.
[4] BRAÑEZ, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, 1994, p.193.

547

a un área clasificada como protegida o sobre el valor paisajístico, estético y/o turístico de una zona. ...

Criterio 4. Este criterio se define cuando el proyecto genera reasentamientos, desplazamientos y reubicaciones de comunidades humanas, y alteraciones significativas sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, incluyendo los espacios urbanos. ...

Criterio 5. Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones sobre sitios declarados con valor antropológico, arqueológico, histórico y perteneciente al patrimonio cultural, así como los monumentos..."

Bajo este marco, advierte la Sala que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto PERA, presentado por la sociedad Parque Energético Río Alejandro S.A., ante el Ministerio de Ambiente, fue clasificado categoría II, y, en tal sentido, mediante Proveído DIEORA-085-1706-15 de 17 de junio de 2015, la Autoridad resolvió su admisión, y ordenó el inicio de la Fase de Evaluación y Análisis del mismo, ya que cumplía con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones. (Cfr. foja 1 y 23 del expediente judicial)

Señalado lo previo, debemos indicar que conforme al artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones, la Unidades Sectoriales (UAS) y Municipales, durante la Fase de Evaluación y Análisis de los EsIA, evaluarán el EsIA, y presentarán sus observaciones técnicas al mismo. El referido artículo 41 es del tenor siguiente:

"**Artículo 41**: El procedimiento administrativo para la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental se gestionará en tres (3) fases:

...

b. Fase de Evaluación y análisis: Durante esta fase, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, así como las Unidades Ambientales Sectoriales y Municipales evaluarán el estudio de Impacto Ambiental según su categoría, evaluando los diferentes aspectos técnicos, ambientales y de sostenibilidad ambiental del respectivo estudio. Se verificará si desarrolla adecuadamente los contenidos formales y de fondo exigidos por este Reglamento, y si el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental no afecta significativamente los criterios de protección ambiental o bien si se presentan medidas adecuadas de mitigación, compensación o reparación de tales.

...

Durante esta fase, si la ANAM estima que el Estudio de Impacto Ambiental adolece de información relevante y esencial para calificar

548

ambientalmente el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental en evaluación, podrá solicitar por escrito el Promotor las aclaraciones, las cuales se integrarán al Estudio de Impacto Ambiental.

Esta fase culminará con el informe técnico de evaluación en el que se recomendará la aprobación o el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental. ..."

Asimismo, cabe subrayar que la precitada normativa establece en el artículo 42, que las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) que no presenten sus opiniones técnicas en el término estipulado, se asumirá que no tienen objeción al proyecto, al señalar que:

"**Artículo 42.** ...

Las Unidades Ambientales Sectoriales, las municipales y las administraciones regionales de la ANAM tendrán ..., para remitir su informe técnico fundado, a la Dirección o a la Administración Regional según corresponda. ...En el caso que las Unidades Ambientales Sectoriales, Municipales y las Administraciones Regionales no respondan en el tiempo arriba establecido se asumirá que las mismas no presenta objeción al desarrollo del proyecto. ..."

Ahora bien, según los demandantes, el Ministerio de Ambiente conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del citado reglamento ambiental, tiene la facultad de solicitarle al Promotor el cambio de la categoría del EsIA, cuando el desarrollo del proyecto se encuentra en un área ambientalmente frágil y/o afecte alguno de los criterios de protección ambiental y/o genere impactos de tipo acumulativo y/o directos y/o sinérgicos; y es por ello, que fundamentalmente, argumentan los accionantes que el EsIA examinado es ilegal, porque consideran que existían observaciones técnicas que denotaban que PERA debió ser clasificado por promotor categoría III, sin embargo, la Autoridad lo aprobó categoría II.

En efecto, los actores alegan que, si bien es cierto, el proyecto se presentó como la parcelación de los lotes servidos para la instalación y operación de un parque industrial de servicios, se ubica en un área de gran biodiversidad y ecosistemas frágiles, en donde existen, bosques maduros y manglares, lo cual genera impactos ambientales acumulativos y sinérgicos, por ende, ameritaba una categoría III.

En atención a las precitadas normativas, de las constancias procesales, observa este Tribunal, que, en la Fase de Evaluación y Análisis del proyecto PERA, las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS), y las Direcciones del Ministerio de Ambiente efectuaron sus observaciones técnicas, al proyecto, entre ellas, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), la Dirección de Gestión Integrada de Costas y Mares, y la Administración Regional de Colón, que medularmente señalaron lo siguiente:

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

Nota 0752-07-SAG-2015 de 21 de julio de 2015

"...**Ampliaciones:**

1. Debido a la complejidad y a la existencia de ecosistemas frágiles en la zona se debe considerar la re-categorización del Estudio III del estudio. Ya que va afectar áreas bien conservadas, de rica biodiversidad biológica terrestre, marina y zona vulnerables. Aunque no se van a desarrollar actividades en estos momentos debe pensar en los efectos de las sinergias que cada empresa representa. ..." (Cfr. fojas 58-68 del expediente administrativo)

Nota UA-ARAP-145 de 10 de diciembre de 2015

"...

Quedan por despejar otras ampliaciones descritas en el informe que emitimos, en su momento, pero que por alguna razón, no ha sido contempladas:

-Re categorización del estudio a categoría III.

-No ha habido acercamiento a los proyectos dentro y colindantes a los sitios propuestos para el desarrollo del proyecto. Tal es el caso de Gracilaria Panamá, S.A. en la cual en la ARAP existe un contrato activo, y no se observa documento que garantice tal acercamiento.

-Demostrar cómo se levantó la línea base, ya que el día de la inspección, no había acceso al sitio del proyecto.

-El PMA no incluye los 200 m2 de mangle existente en Puna Medio.

-Bahía las minas es utilizada por los moradores para la pesca de carnada como ruta para la pesca en agua fuera de la bahía, ¿Cómo se va a garantiza (sic) esta ruta de estrada (sic) y salida de embarcaciones pequeñas en esa zona?

-El foro público como tal, corresponde a EsIA categoría III, en el documento se habla de foro público.

Recomendaciones:

-Contemplar, en un sentido más amplio todo el proyecto, que en realidad es un mega proyecto, porque contempla como etapa 1, la habilitación de los lotes y en etapas posteriores, la construcción y operación de distintas infraestructuras, para diferentes actividades...Si bien es cierto el presente proyecto solo contempla habilitar lotes y algunas infraestructuras (muelles y puentes), mas su aprobación, abrirá el compás para el desarrollo de un área muy sensible." (Cfr. 371-374 del expediente administrativo)

Dirección de Gestión Integrada de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente.

Memorando OCMAC-015-2015 de 14 de septiembre de 2015

"...**Recomendación**

En el análisis del presente Estudio de Impacto Ambiental debe ser reconsiderada su Categoría II a Categoría III, tomando en cuenta todas las implicaciones ambientales actuales y posteriores, por la complejidad y riesgos de las actividades que se piensan realizar sobre los lotes o parcelas, por los impactos a generar y la potenciación de los riesgos sobre ecosistemas ambientalmente frágiles caracterizados por su gran biodiversidad tanto terrestres, marinos y costeros.

Conclusión

El presente Estudio de Impacto Ambiental denominado Parque Energético Río Alejandro en el área de Puerto Pilón (Categoría II), tiene por objetivo inyectar energía eléctrica muy necesaria a la red de suministro de energía del País, propone el establecimiento de distintas instalaciones de generación de energía que por su naturaleza y la fuente de combustible sugerida a utilizar representan un alto riesgo de contaminación ambiental que se potencian por la presencia de otras empresas sobre la misma zona (Refinaría Bahía las Minas) de similares características por lo que podrían generar impactos potenciados sobre valiosos ecosistemas (terrestres, marinos y costeros) que cumplen un papel eco sistémico en la generación de Bienes y servicios a la sociedad. ...Por tales consideraciones le solicitamos al promotor y equipo de consultores se pueda replantear el enfoque del **Parque Energético Río Alejandro**, sobre la base preferiblemente en la utilización de Tecnologías Renovables, como lo establecen los artículos **87, 88 y 89** de la **Ley 41 del 01 de julio de 1998**. (Cfr. fojas 123-127 del expediente administrativo)

Memorando OCTMC-118-2015 de 7 de diciembre de 2015

"**Observaciones Técnicas**:

En la documentación complementaria y ampliación presentada por la parte promotora Sociedad PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A. correspondiente al Estudio de Impacto Ambiental Categoría II..., donde se solita información sobre los diferentes temas dentro del EsIA....

Luego del análisis técnico emitimos los siguientes comentarios:

En general las respuestas presentadas por la parte promotora a nuestro criterio técnico consideramos que cumple con las interrogantes esbozadas en el pliego de las ampliaciones emanadas de las distintas unidades ambientales sectoriales cumpliéndose lo establecido en el

Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de agosto del 2009, modificado por el decreto ejecutivo No. 155 del 5 de agosto del 2011.

RECOMENDACIONES:

Se le recuerda a la parte promotora tomar en cuenta la posible afectación el área de deposición o vertido y su impacto sobre el entorno natural. Por lo que recomendamos a la parte promotora:

- Antes de iniciar los dragados y deposición de sedimentos se pueda corroborar la compatibilidad del criterio físico químico y geoquímico de los sedimentos con respecto al área de vertido de los mismos.
- Al igual que profundizar más sobre la caracterización del componente biológico del área del vertido y los efectos bilógicos (sic) inherentes.
- Cumplir con todas las medidas de mitigación y de compensación ecológicas propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental y la información complementaria presentada. Coordinar con la Dirección Regional correspondiente las compensaciones en concepto de tala de manglar.

CONCLUSIÓN:

Por considerar que el Estudio de Impacto Ambiental cumple con los requisitos exigidos por la normativa vigente, por lo que no encontramos objeción al desarrollo del proyecto." (Cfr. fojas 364-367 del expediente administrativo)

Administración Regional de Colón del Ministerio de Ambiente.

Nota ARC-1624-0510-2015 de 5 de octubre de 2015

"...**VIII. CONCLUSIONES**

Evaluado y realizada la inspección en campo consideramos que el EsIA Cat II denominado ´**PARQUE ENERGETICO RIO ALEJANDRO**´ concluimos que es necesario aclarar ciertas interrogantes:

1. Es necesario se verifique el área de concesión de fondo de mar solicitada para la Construcción de proyecto marina, Terraplén áreas de acceso al muelle 1 y 2, zona a dragarse con la finalidad de verificar si la misma no se encuentra sobrepuesta sobre otra concesión marítima otorgada por la Autoridad Marítima de Panamá?
2. Deberá presentar la certificación de la zonificación remitida por el MIVIOT sobre el uso de suelo propuesta para el área del proyecto?
3. De acuerdo al mapa de uso actual de suelos y vegetación, presentado en el EsIA, Indicar qué acciones de mitigación especifica se utilizara para reducir las afectaciones e impactos adversos por el movimiento de tierra de las áreas con mayor incidencias a de pendientes y erosión lote 1 y lotes 11 y 12 y, 13, 14 y así evitar el proceso de sedimentación a las áreas de humedales y manglares fuera del área de influencia directa por el proyecto?
4. Acuerdo al estudio de levantamiento batimétrico pagina 730 que especifica que hay una estructura cerca de canal de prisma en la seccion norte de estudio que parece un buque hundido, mida más de 100 metros de longitud, (sic) Indicar que medidas y métodos se utilizará para la extracción de dicha embarcación y si el mismo no

afectará la navegación de los buques que arriben en la etapa de operación el área donde se ubicará la construcción del muelle 2? (Cfr. fojas 183-193 del expediente administrativo)

Nota ARC-015-0601-201 de 6 de enero de 2016

"...**CONCLUSIÓN:**

Luego de analizar la información complementaria solicitada al Estudio Categoría II, denominado PARQUE ENERGETICO RÍO ALEJANDRO, se concluye que es necesario que el promotor aclarare (sic) ciertas interrogantes:

Pregunta No.1 De acuerdo a la respuesta emitida por el promotor del proyecto y por lo complejo del proyecto, consideramos que por ser un complejo industrial este proyecto debe contemplar la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR para el manejo de las aguas residuales de todas las instalaciones y empresas que operarán dentro del parque industrial PERA.

Pregunta No. 12 La respuesta de la información complementaria indica que: ...Por tal motivo, como el proyecto consiste en una lotificación de un Parque Energético:

1. Como el promotor desistió de abastecer al proyecto de agua a través del IDDAN aclarar, si los pozos propuestos abastecerán de agua a todo el complejo industrial PERA o solo las instalaciones y oficina administrativa de la empresa durante la etapa de operaciones del proyecto.
2. Se debe indicar cuantos pozos aproximadamente serán requeridos, su ubicación y coordenadas dentro del proyecto (UTM y Datum).
3. Aclarar cómo se abastecerá de agua potable cada una de las instalaciones o proyectos que operarán en el parque Industrial PERA, si dichos proyectos utilizaran los pozos propuestos o se conectaran a la red de existente (sic) de agua potable del IDAAN?

Pregunta No. 14 respuesta incompleta, la empresa deberá presentar el plano o mapa georreferenciado que muestre las zonas de amortiguamiento del manglar delimitada a conservar.

Pregunta No. 17 respuesta incompleta. El promotor deberá presentar un nuevo plano más claro que muestre que el nuevo alineamiento no se traslapa con ninguna de las áreas de proyecto.

Pregunta No. 18 respuesta incompleta. Solo se presentó copia de la nota (sic) la solicitud de inspección y el pago a SINAPROC. El promotor debe presentar informe por parte del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), en el cual se presente el análisis de riesgo del área del proyecto, debido a las amenazas naturales en el área.

Pregunta No. 19 Presentar el esquema de Ordenamiento Territorial aprobado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (MIVIOT).

RECOMENDACIÓN:

- Remitir el informe técnico de evaluación de adenda a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental para que continué con el trámite administrativo. (Cfr. fojas 395-400 del expediente administrativo)

Siendo así, las cosas, en referencia a los aspectos técnicos remitidos por las UAS, y las Direcciones de la entidad demandada, el Ministerio de Ambiente, le requirió en dos (2) ocasiones al promotor, la ampliación de la información presentada en el EsIA de PERA.

Ante ello, sostiene la Sala que, si bien es cierto, el Ministerio de Ambiente plasmó en la Resolución atacada que conforme al artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones, algunas UAS consultadas no presentaron objeción a la ejecución del proyecto; no obstante, se advierte que la Autoridad sí tomó en cuenta sus observaciones técnicas, al igual que las realizadas por las Direcciones de la propia entidad técnica.

Esto es así, toda vez que, a través de la Nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 de 16 de octubre de 2015, y Nota DIEORA-DEIA-AP-0151-2107-16 de 29 de julio de 2016, la solicitó al promotor, la siguiente información complementaria:

Nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 de 16 de octubre de 2015.

> "1. En la página 2-4 en el punto 2.2. ...Aclarar si el desarrollo del proyecto incluye la construcción del sistema de tratamiento de aguas residuales. En caso tal de que la respuesta sea afirmativa, se debe explicar el sistema a emplear, indicar la ubicación (coordenadas UTM y DATUM), y caudal de descarga, y el caudal del cuerpo receptor del efluente, en cumplimiento con la norma DGNTI-COPANIT 35-2000.
>
> 2. En la página 7-34 en el punto 7.6 Pesquerías se indica: '...'. Presentar evidencia de los acercamientos realizados con los pescadores del área. Indicar si existirá libre acceso y tránsito para las embarcaciones de pesca artesanal del sitio, durante las fases de construcción y operación del proyecto.
>
> 3. En la página 9-4 en el punto 9.1. ...Señalar que medidas se implementarán para evitar que las demás infraestructuras del proyecto como los muelles, vías de acceso a los muelles, puente a los muelles, se vean afectados por los incrementos en el nivel del mar en el área.
>
> 4. Presentar modelo de la dispersión de la pluma de sedimentos en el sitio de dragado y de disposición, así como un estudio oceanográfico con las características hidrodinámicas del mar en el área.
>
> ...
>
> 11. En el ajuste económico por externalidades sociales y ambientales y análisis de costo-beneficio final, deben ser corregidos, los siguientes aspectos:
>
> a. A partir de los datos de beneficios y costos presentados, la UNECA ha verificado que el Valor Actual Neto Económico estimado

554

resulta negativo, lo que indica que el proyecto no sería viable desde el punto de vista social. Esto se debe a que el horizonte de tiempo del flujo de beneficios y costos es demasiado corto (5 años). Para corregir este problema, se recomienda, utilizar un horizonte de tiempo más largo, que puede ser de 10 años.

b. Deben ser incluidos en el análisis del valor económico de los siguientes impactos ambientales:

- Valor económico del impacto ambiental asociado a cambios en la calidad del agua superficial, subterránea y marina.
- Valor económico del impacto ambiental asociado a afectaciones a la biodiversidad,
- Valor económico del impacto asociado a cambios en el paisaje.
- Valor económico del impacto ambiental asociado a la afectación de sitios históricos.

...

13. Explicar de una forma más detallada la construcción de los dos muelles y los puentes de acceso (si los muelles son fijos o flotantes, además del material que usaran para su construcción), ya que los planos no lo especifican bien.

14. Presentar plano o mapa georreferenciando que muestre las zonas de amortiguamiento del manglar delimitada, de acuerdo a lo que indicar la Resolución ADM/ARAP No. 58 del 22 de julio de 2009, *´Por la que se define el área de amortiguamiento para los predios colindantes con la zona marino costera dentro de las áreas declaradas de regularización y titulación masiva de tierras por el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y se dictan otras medidas.´*

15. Se debe presentar la evaluación del componente arqueológico en las zonas donde se pretende la construcción de estructuras como el muelle 1 y su puente de acceso, y zonas con dragado, integrando los resultados de la batimetría realizada....

16. En la página 730 en el informe batimétrico se indica...Indicar si dicha estructura será removida del lugar. En caso tal de ser afirmativa la respuesta, presentar el método que se utilizará para la extracción, así como los impactos que generará la misma, y las medidas de mitigación a implementar. ...

17. Presentar un diseño alternativo ya que el proyecto contempla la tala de 0.5 Has de manglar, y la construcción sobre una plataforma coralina, incumpliendo de esta manera con lo que dicta el Resuelto ARAP No. 1 del 29 de enero de 2008, y la Ley No. 2 del 7 de enero de 2006. Igualmente las coordenadas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, traslapan el proyecto **´Centro de Generación Eléctrica´**, ...así como el proyecto **´Modernización de la terminal de combustible Bahía Las Minas Panamá: Construcción de nuevas facilidades marinas (muelle) y actividades de dragado´**, ..., y con las (sic) concesión por parte de la ARAP que tiene la empresa Gracilaria de Panamá, S.A., para el cultivo de algas marinas. Este diseño deberá incluir las coordenadas de las tuberías de abastecimiento, vías de acceso, puentes, campamento, muelles, los bosques y humedales que serán intervenidos.

18. Presentar informe por parte del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), en el cual se presente el análisis de riesgo del área del proyecto, debido a las amenazas naturales en el área.

19. Presentar el Esquema de Ordenamiento Territorial aprobado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (MIVIOT)". ... (Cfr. fojas 199-203 del expediente administrativo)

Nota DIEORA-DEIA-AP-0151-2107-16 de 29 de julio de 2016.

"...

2. Se les reitera incluir dentro del Plan de Monitoreo, las acciones a implementar para monitorear el manejo de los residuos sólidos, control de erosión y sedimentos, hidrología, los cuales fueron incluidos dentro del punto 10.1 del Estudio.

3. Se les reitera presentar el Esquema de Ordenamiento Territorial aprobado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

4. No se cumple satisfactoriamente con la valoración monetaria de los impactos ambientales asociados a cambios de calidad del agua (superficial, subterránea y marina), afectaciones del suelo, afectaciones a la biodiversidad, cambios en el paisaje y afectación de sitios históricos o arqueológicos, que fue solicitada mediante nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15. Las respuestas presentadas sobre esta recomendación son incompletas y carecen de fundamento metodológico.

...

5. En la respuesta dada la pregunta 17 de la nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 se presentan nuevas coordenadas para algunos de los componentes del proyecto, sin embargo, después de realizar la verificación de las mismas por el Departamento de Geomática se pudo corroborar que sigue existiendo un traslape con los proyectos ´**Centro de Generación Eléctrica**´, ´**Modernización de la terminar de combustible Bahía Las Minas Panamá: Construcción de nuevas facilidades marinas (muelle) y actividades de dragado**´ y con las concesión por parte de la ARAP que tiene la empresa Gracialaria de Panamá, S.A., para el cultivo de algas marinas. Igualmente las coordenadas presentadas no tienen una secuencia u orden para establecer el alineamiento de los caminos y los polígonos de los diferentes lotes. Presentar coordenadas de todos los componentes del proyecto incluyendo las zonas a dragarse y las parcelas de muestreo de la vegetación de manglar y parcelas de muestreo arbóreo (indicar Datum NAD 27 o WGS84) así como aclarar cuál es el área total del proyecto. Indicar la superficie de cada una de las parcelas antes señaladas. Las coordenadas deben presentar una secuencia que permita obtener los polígonos y alineamientos correspondientes.

6. En la respuesta a la pregunta 17 de la nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 se presenta un plano en el cual se observa que el puente de acceso al muelle se encuentra aproximadamente a 23 metros de la plataforma coralina. El proyecto contempla el dragado de 1.2 millones de m3 de material durante las etapas de construcción y operación. Explicar de qué manera no se afectarán los arrecifes coralinos por acciones del dragado.

7. En la respuesta dada a la pregunta 21 de la nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 se indica ...Aclara de qué manera se cumplirán

las distancias de protección establecidas en la Ley Forestal dentro de los lotes de desarrollo, tomando en consideración que eso implicaría que los lotes quedarían fragmentados. En dicha respuesta se presenta igualmente, el mapa de elevaciones con las infraestructuras del proyecto y se puedo (sic) observar que varios de los lotes se encuentran sobre cauces de agua dulce y humedales. ...

...

10. En el PMA no se contempló la actividad de nivelación y compactación de relleno. Presentar los impactos que ocasionará dicha actividad y las medidas de mitigación a implementar para los mismos. Indicar un volumen estimado del corte y relleno a realizar..." (Cfr. fojas 410-412 del expediente administrativo) (Lo subrayado es por la Sala)

En virtud de lo anterior, la sociedad Parque Energético Río Alejandro, S.A., a través de las Notas fechadas, 20 de noviembre de 2014, y 17 de agosto de 2016, presentó al Ministerio de Ambiente, la información complementaria requerida por la entidad, tal como consta a fojas 206-305, y 416-536 del expediente administrativo.

En tal sentido, posteriormente mediante la Nota DRCL-1240-0109-2016 de 1 de septiembre de 2016, y Nota UNECA-078-2016 de 23 de agosto de 2016, la Administración Regional de Colón del Ministerio de Ambiente, y la Unidad de Economía Ambiental, respectivamente efectuaron las siguientes opiniones técnicas al proyecto:

Nota DRCL-1240-0109-2016 de 1 de septiembre de 2016

"...**CONCLUSIÓN:**

Luego de analizar la información complementaria solicitada al Estudio Categoría II, denominado PARQUE ENERGETICO RÍO ALEJANDRO, se concluye que (sic) remitir el informe técnico de evaluación de adenda a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental para que continué con el trámite administrativo.

RECOMENDACIÓN

- Remitir el informe técnico de evaluación de adenda a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental para que continué con el trámite administrativo." (Cfr. fojas 558-561 del expediente administrativo)

Nota UNECA-078-2016 de 23 de agosto de 2016

"...Verificamos que, la información complementaria atiende las recomendaciones emitidas por la Unidad de Economía Ambiental. Los indicadores de viabilidad económica estimados con esta nueva

información (Valor Actual Neto Económico, Relación Beneficio/Costo) resultan positivos. Por tanto, dicho proyecto es económica y socialmente viable, por lo que consideramos puede ser ACEPTADO. Los resultados de dichos indicadores estimados por UNECA son los siguientes: ..." (Cfr. foja 548 del expediente administrativo) (Lo subrayado es por la Sala)

Así pues, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente, determinó mediante Informe Técnico de 12 de septiembre de 2016, **Aprobar**, el Estudio de Impacto Ambiental de PERA, bajo los siguientes fundamentos:

"...

III. ANÁLISIS TÉCNICO

...

En cuanto al análisis del **medio biológico** (flora y fauna) contenido en el EsIA, se señala que se identifican cuatro tipos de usos de suelo y vegetación en el área total del proyecto, incluyendo: 1. Manglar, 2- Bosque nativo (Bosque Secundario Joven, Bosque Secundario Intermedio y Bosque Secundario Maduro), 3. Humedal ribereño y palustre, 4. Potrero.

Manglar

...

A pesar de que el bosque de manglar se encuentra dentro del área afectada por el derrame de petróleo de 1986, este bosque presenta gran desarrollo, tanto en diámetro (promedio de 20.75 cm) como en altura (promedio (sic) de 12.58 m. Las menores alturas del dosel registraron en las en las áreas próximas a la costa (9,38 m) y las mayores alturas en las áreas hacia el norte en contacto con las áreas de humedales ribereño o palustre (18,34m).

...

Bosque

...

Humedal ribereño y palustre

Recorridos sobre los humedales no muestran la presencia de una flora arbórea conformando fragmentos. Existen sí, árboles aislados, como es el caso del guarumo (*Cecropia sp*), el cual ha logrado establecerse en un área de humedal de manera individual, alcanzado su desarrollo en diámetro de 13 cm y 2.5 de altura.

El resto de las especies identificadas son de hábito de crecimiento tipo herbáceo, caracterizado por la especie cortadera (*Scleria sp.)* y (*Eleocharis elegans*), que pertenece a la familia de las ciperáceas. ...

...

Corales y pastos marinos

Entre Punta Muerto y el islote interno de manglar se encuentra una plataforma de origen coralino con una baja cobertura de colar (promedio= 0.85 %), y baja diversidad pues solo se registraron dos especies de coral, *Agarica agaricites y Siderastrea Siderca.* La cobertura viva de coral está por debajo del 12 %...

...

Hasta este punto, y de acuerdo a la evaluación y análisis del EsIA presentado y las UAS consultadas, se determinó en el documento existían aspectos técnicos, que eran necesarios aclarar, por lo cual se solicitó al promotor la siguiente información:

...

Pasamos a destacar algunos puntos importantes del resultado de la primera información aclaratoria solicitada al promotor:

...

Luego de analizada y evaluada la primera información complementaria suministrada por el promotor, se le solicita nuevamente al promotor presentar información aclaratoria mediante la **nota DIEORA-DEIA-AP-0151-2107-16**: ...

Producto de la segunda información aclaratoria, destacamos algunos puntos importantes del resultado de esta: ...

- El promotor en respuesta a la pregunta 3 de la segunda Información Complementaria, presentó en el Anexo 4 la Resolución No. 331-2016, del 13 de julio de 2016, "Por la cual se aprueba la propuesta de uso de suelo, zonificación y se da concepto favorable al plan vial, en el Esquema de Ordenamiento Territorial denominado PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO PERA, ubicado en el corregimiento de Puerto Pilón, distrito de Colon, provincia de Colon".

...

En relación a las observaciones realizadas por el SINAPROC, mediante nota SINAPROC-DPM-EIA-002, informamos que será sugerido en este informe técnico para que sea tomado en cuenta en la Resolución de Aprobación, que el promotor deberá cumplir con todas las recomendaciones señaladas mediante dicha nota.

Co respecto al señalamiento realizado por INAC, informamos que será sugerido en este informamos que será sugerido en este informe técnico para que sea tomado en cuenta en la Resolución de Aprobación, que el promotor en caso tal de remover el barco hundido, deberá realizar un estudio histórico y arqueológico más detallado de la embarcación, previo a cualquier actividad, a fin de establecer si encaja como patrimonio cultural sub-acuático, para luego aplicar medidas pertinentes para su salvaguarda.

Para las interrogantes por parte de DIGICH, relacionadas con los Estudios Hidrológicos e Hidráulicos, informamos que será sugerido en este informe técnico para que sea tomado en cuanta en la Resolución de Aprobación, que el promotor deberá contar previo inicio de construcción del proyecto, con el Estudio Hidrológico e Hidráulico de la subcuenca del río Alejandro y del río Bejuco, debidamente revisada y aprobada por la Dirección Nacional de Estudio y Diseños-Departamento de Revisión y Aprobación de planos del MOP.

...

Con respecto a los señalamientos realizados por parte de la ARAP, podemos indicar que el proyecto en evaluación no traslapa con los polígonos de la empresa Gracilaria Panamá, S.A.; en cuanto a la interrogante de cómo se levantó la línea base, se encuentra detallada en las paginas 3-20 a la 3-32 (capítulo 3), capitulo 6 y 7 del EsIA; para el tema de la entrada y salida de embarcaciones pequeñas en la zona de Bahía Las Minas, dicha interrogante fue abordada en la pregunta 2 de la nota DIORA-DEIA-AP-0194-1610-15..., y a su vez el promotor emite respuesta donde indica que el acceso está garantizado por el canal de ingreso a dicha Bahía, el cual es público...

Respecto a las observaciones y comentarios emitidos por el CIAM, en relación a la segmentación o fraccionamiento de una megainfraestructura, la normativa vigente no establece una prohibición con respecto a este tema. **La exigencia de una Evaluación Ambiental Estratégica para este proyecto requiere una coordinación previa a la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental; asimismo, no se han establecido los lineamientos sobre el procedimiento para esta herramienta, tal cual lo señala el artículo 77 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009.**

En relación a la recategorización del EsIA, en la página 3-35 del mismo, el consultor señaló lo siguiente ´...la afectación de estos criterios producirá impactos directos e indirectos; no generarán impactos acumulativos ni sinérgicos. Por estos motivos, **el EsIA es considerado de ´Categoría II´, y tomando en cuenta que el estudio en evaluación solo contempla la parcelación de lotes servidos para futuras instalaciones energéticas, más la construcción de acceso terrestre, dos muelles con sus accesos y las tuberías necesarias para conectar los lotes con los barcos que los abastezcan de combustibles varios; para lo cual identificó impactos y propuso en el Plan de Manejo Ambiental medidas adecuadas según la actividad a desarrollar, por lo que la categorización se acoge como satisfactoria.**

Sobre el señalamiento de que el proyecto incumple con la Ley No. 2 de 7 de enero de 2006 y el Resuelto ARAP No. 01 de 29 de enero de 2008, el promotor en la respuesta dada a la nota DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15, del 16 de octubre de 2015, indicó que ´...**el nuevo alineamiento no se traslapa con ninguna de las áreas de proyecto de los tres proyectos antes mencionados. Tampoco afecta las plataformas coralinas existentes y por lo tanto no incumple el Resuelto ARAP No. de 29 de enero de 2008 ni la Ley No. 2 de 7 de enero de 2006´ (ver foja 235 anverso del expediente administrativo).** Igualmente, en la respuesta dada a la nota DIEORA-DEIA-AP-0151-2107-16, **el promotor presentó en el PMA modificado una nueva acción que busca la protección del coral, la cual es ´...colocar cortinas de sedimentos frente a las plataformas de coral al Sur de Punta Muerto y al norte de Punta del Medio. La localización la definirán el contratista de dragado asesorado por un Auditor Ambiental externo especialista y oceanografía´, por lo que considerado dichas respuestas, será sugerido en este informe técnico que se considera en la resolución que el promotor deberá cumplir con las normas antes señaladas.**

En lo que respecta a la observación de DASIMAN, en cuanto que la coordenada 11 del sitio de dragado del proyecto Terminal Bahía Las Minas, que traslapa con el pocket 2 del proyecto de evaluación, podemos indicar que será sugerido en este informe técnico para que sea tomado en cuenta en la Resolución de Aprobación, que el promotor deberá garantizar que el desarrollo del proyecto no afecte al TERMINAL BAHIA

LAS MINAS, para lo cual deberá modificar su diseño en caso tal de ser necesario.

El promotor realizó ajustes al Plan de Manejo Ambiental con las aclaraciones solicitadas, por lo que mediante este informe técnico se deja constancia que en el mismo esta ubicado desde la foja 443 a la 480 del expediente administrativo, el cual reemplaza al presentado en el EsIA y en la primera ampliación solicitada, siendo así el contentivo en las fojas antes mencionadas es el que deberá cumplir.

Por último, es importante señalar que la aprobación de este EsIA, solo contempla el almacenamiento temporal de combustible en un tanque de 5000 gl (aéreo), que se instalará en el campamento de construcción para el abastecimiento a la maquinaria que estará operando en la etapa de construcción del proyecto. Se excluye el trasiego de combustible en los muelles, esta actividad deberá contemplarse para los futuros proyectos que se instalarán en el Parque Energético Rio Alejandro, los cuales deberán presentar sus respectivos EsIA para las actividades que van a desarrollar.

...

IV. CONCLUSIONES:

1. Que una vez evaluado el Estudio de Impacto Ambiental y la información complementaria presentada por el promotor, y verificado que este cumple con los aspectos técnicos y formales, con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 del 5 de agosto de 2011 y que el mismo se hace cargo adecuadamente de los impactos producidos por la construcción del proyecto, **se considera viable el desarrollo de dicha actividad.**

2. **Que el Estudio de Impacto Ambiental en su Plan de Manejo Ambiental propone medidas de mitigación apropiadas sobre los impactos y riesgos ambientales que se producirán a la atmósfera, suelo, agua, vegetación, flora, fauna y aspectos socioeconómicos durante las fases de construcción y operación del proyecto**.

3. Que de acuerdo a las opiniones expresadas por las unidades técnicas del Ministerio de Ambiente y las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS), se determinó que el proyecto es ambientalmente viable, por lo que no se tiene objeción al desarrollo del mismo.

4. Que la comunidad directamente afectada por el desarrollo del proyecto, como parte del proceso de participación ciudadana manifiesta: el 3.3 % tiene mucho conocimiento del proyecto, un 16.1 % tiene poco conocimiento, un 35.5 % no sabe del proyecto y un 45% tiene nada de conocimiento del proyecto. Luego de que el 80.5% de los encuestados manifestaron no saber nada del proyecto, una vez se les explico el mismo, el 37.9 % manifestó, que el proyecto beneficiaría mucho al país, un 29.4% expresó que el mismo podría beneficiar en algo a Panamá como nación, con respecto a solo un 14.2 % que declaró que en nada beneficiaría al país un 18.5% que no sabía. En cuanto a los beneficios a la comunidad, el 33.2% piensa que beneficiaría mucho, el 31.3% cree que en algo podría beneficiar a sus lugares de asentamiento, un 16% señala que no beneficiaría en nada y un 20% no sabe." (Cfr. fojas 566-589 del expediente administrativo) (Lo subrayado por la Sala)

Es por ello que, una vez evaluado el EsIA y la información complementaria, el Ministerio de Ambiente, mediante la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto denominado "PARQUE ENÉRGETICO RÍO ALEJANDRO", con todas las medidas contempladas en el referido EsIA, las informaciones complementarias, el informe técnico respectivo, y la Resolución de aprobación.

De igual manera, en adición a los compromisos establecidos en el EsIA y el informe técnico de aprobación, la Autoridad dispuso que el promotor tendrá que, entre otros, los siguientes:

> "...b. Cumplir con la Resolución J.D No. 1 de 26 de febrero de 2008, ´Por la cual se apruebas algunas tasas y cobros por servicios que presta la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá´.
>
> ..
>
> h. Contar con el Plan de Reforestación por Compensación (sin fines de aprovechamiento), en donde por cada árbol talado, deberán plantarse 10 (diez) plantones, con un mínimo de 70% rendimiento, aprobado por la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (DIGICH) del Ministerio de Ambiente, cuya implementación será monitoreada por la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Colón.
>
> ...
>
> k. Cumplir con el Plan de Manejo Ambiental presentado en la respuesta a la segunda nota aclaratoria. ..." (Cfr. fojas 594-600 del expediente administrativo)

En razón de lo expuesto, es claro que, la Autoridad ambiental, conforme al Decreto Ejecutivo 123 de 2009, y sus modificaciones, vigentes al momento que se emitió el Acto impugnado, determinó que la justificación técnica que utilizó el promotor del proyecto PERA, para clasificar el Estudio de Impacto Ambiental, bajo la categoría II, era la correcta.

Lo anterior es así pues en la Fase de Evaluación y Análisis del EsIA, el Ministerio de Ambiente, determinó que el área sobre la cual se ejecuta el proyecto según el Departamento de Sistema de Información Ambiental del Ministerio de Ambiente, se encuentra fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP),

y a luz del Principio Precautorio, el Ministerio de Ambiente, le solicitó información complementaria al proyecto con la finalidad de absolver las observaciones técnicas efectuadas por las UAS, a pesar de que algunas fueron presentadas fuera del término que establece la Ley, fueron valoradas. (Cfr. 549-550 del expediente administrativo)

Y es que, cabe advertir que ha sido criterio de esta Sala, a través de la Sentencia de 14 de marzo de 2011, que la facultad que tiene el Ministerio de Ambiente, para solicitar ampliaciones al promotor, no es con "*el fin de subsanar durante el Proceso de evaluación de estudio de impacto ambiental, la no valoración de los criterios de protección ambiental, y sus posibles impactos, que tuvieron que ser tomados en cuenta por el promotor, al momento de elaborar el Estudio de Impacto Ambiental*".

En tal contexto, se desprende del Informe Técnico de aprobación, que la Autoridad sí consideró las observaciones efectuadas por las UAS consultadas, y las direcciones de la entidad, ya que evaluó, el medio biológico (flora y fauna) contenido en el EsIA de PERA (Manglar, Bosque nativo, Humedal ribereño y palustre, y potrero), así como corales y pastos marinos, y otros, conforme a la afectación de los cinco criterios de protección ambiental, y sus respectivos impactos sobre el área donde se desarrollaría el proyecto.

En atención que las actividades que afectan zonas espaciales marino-costero están prohibidas, exceptuando aquellas que previamente han sido otorgadas en concesiones administrativas y/o sujetas a regímenes especiales para otras instituciones públicas, como lo establece el Resuelto ARAP No. 01 de 29 enero de 2008.

En esta perspectiva, se observa contrario a lo alegado por los actores, que la Dirección de Gestión Integrada de Costas y Mares, y la Administración Regional de Colón del propio Ministerio de Ambiente del Ministerio de Ambiente, sostuvieron que luego de analizar la información complementaria solicitada al Estudio Categoría II, denominado PARQUE ENERGETICO RÍO ALEJANDRO, el

proyecto cumplía con la normativa ambiental, como consta a fojas 364-367 y 558-561 del expediente administrativo, respectivamente.

Igualmente, la Unidad de Economía Ambiental de dicha Entidad, determinó que la ejecución del proyecto era económicamente y socialmente viable, como consta a fojas 541 del expediente administrativo.

Aunado al hecho que, se colige de las Notas DIEORA-DEIA-AP-0194-1610-15 de 16 de octubre de 2015, y DIEORA-DEIA-AP-0151-2107-16 de 29 de julio de 2016, que la Autoridad le solicitó al promotor presentar un diseño alternativo, al advertirle que contemplaba la tala de 0.5 Has de manglar, y la construcción sobre una plataforma coralina, tal y como se desprende de las fojas 232 y 427 de la modificación del Estudio de Impacto Ambiental de PERA, el cual fue presentado.

Además, se desprende del informe técnico de aprobación se le requirió al promotor, en el Programa de Manejo Ambiental modificado una nueva acción que busca la protección del coral, la cual es *´...colocar cortinas de sedimentos frente a las plataformas de coral al Sur de Punta Muerto y al norte de Punta del Medio. La localización la definirán el contratista de dragado asesorado por un Auditor Ambiental externo especialista y oceanografía´*, y tampoco traslapa con los polígonos de la empresa Gracilaria Panamá, S.A.

Así las cosas, de las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo del Proceso de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de PERA, se colige que se comprobó que el proyecto no generaba impactos acumulativos, ni sinérgicos, que ameritaba una categoría III.

Cabe subrayar que, conforme al numeral 23, del artículo 2 de la Ley 8 de 2015, el Ministerio de Ambiente tiene la atribución, la de establecer y manejar las zonas especiales de manejo marino-costero como parte del ordenamiento ambiental del territorio, sin perjuicio del ordenamiento pesquero y Acuícola que en estas zonas es competencia de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

Ahora bien, la sociedad Parque Energético Río Alejandro, S.A., posteriormente requirió la reforma del EsIA del proyecto PERA, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones, lo cual, generó las siguientes reformas al proyecto aprobado mediante la Resolución atacada:

Resolución No. DEIA-IAM-021-2018 del 01 de agosto de 2018.

"**RESUELVE:**

Artículo 1. APROBAR la solicitud de modificación promovida por la sociedad **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A.**, promotora del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado "**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**", aprobado mediante la Resolución No. IA-165-2016 del 26 de septiembre de 2016, consistente en el cambio de Pedraplén y Rampa a Puente y Rampa; cambio de alineamiento del Muelle 1 y un incremento en un 62% de su superficie y; cambios en el alineamiento y dimensiones de la dársena de atraque.

Artículo 2. MANTENER en todas sus partes, el resto de la Resolución No. IA-165-2016, de 26 de septiembre de 2016, correspondiente al proyecto denominado "**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**". ..." (Cfr. fojas 715-719 del expediente administrativo)

Resolución No. DEIA-IAM-037-2019 del 03 de octubre de 2019.

"**RESUELVE:**

Artículo 1. APROBAR la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado "PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, promovido por la sociedad PARQUE ENERGÉITICO RÍO ALEJANDRO, S.A., aprobado mediante la Resolución IA-165-2016, del 26 de septiembre de 2016 y modificado por medio de la Resolución DEIA-IAM-021-2018 del 01 de agosto de 2018.

Artículo 2. ADVERTIR que en adición a los compromisos adquiridos en el Estudio de Impacto Ambiental, en su Resolución No. IA-165-2016, del 26 de septiembre del 2016, así como la modificación aprobada y en la que no ocupa, el promotor deberá:

a. Coordinar con la Dirección Regional de Colón y la Dirección de Costos y Mares del Ministerio de Ambiente, las medidas de compensación de pastos marinos mediante su reubicación o restauración previo al inicio a las obras de dragado, en zonas de las mismas características o mayor valor en donde el promotor deberá realizar un monitoreo permanente en la zona de compensación, que se evidenciará en los informes de seguimiento.

b. La reubicación de pastos marinos o su restauración (deberá ser igual al doble de lo intervenido) requiere al menos el 70% de sobrevivencia contemplando el debido monitoreo y mantenimiento durante un periodo de 4 años después de las técnicas de restauración de praderas marinas utilizadas, para garantizar estos porcentajes mínimos de sobrevivencia exitosa, lo cual deberá constar en los informes de seguimiento.

565

c. Contar previo inicio de obras, con el plan de reubicación o restauración de pastos marinos, debidamente aprobado por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, en coordinación con la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente.

d. El seguimiento de las etapas que componen la identificación y reubicación o restauración de pastos marinos, deberá realizarse del Ministerio de Ambiente. (Cfr. fojas 947-955 del expediente administrativo)

Artículo 3. MANTENER en todas sus partes, el resto contenido de la Resolución IA-165-2016, del 26 de septiembre de 2016, correspondiente al proyecto denominado "**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**".

Resolución No. DEIA-IAM-015-2020 de 5 de mayo de 2020.

"**RESUELVE:**

Artículo 1. APROBAR la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado ´**PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO´,** promovido por la sociedad **PARQUE ENERGÉITICO RÍO ALEJANDRO, S.A.**, aprobado mediante la Resolución **IA-165-2016, del 26 de septiembre de 2016**.

Artículo 2. MANTENER en todas sus partes, el resto de Resolución **IA-165-2016,** del 26 de septiembre de 2016 y sus modificaciones a través de la Resolución No. **DEIA-IAM-021-2018**, del 01 de agosto de 2018 y Resolución No. **DEIA-IAM-037-2019**, de 03 de octubre de 2019. ..." (Cfr. fojas 1024-1026 del expediente administrativo)

Al respecto, advierte la Sala que, en los informes técnicos de evaluación efectuados por la Autoridad Ambiental, sobre las solicitudes de modificación del EsIA de PERA, se concluyó:

"

Informe Técnico de 23 de julio de 2018

...**II. ANÁLISIS TÉCNICO**

Después de revisada y analizada la modificación presentada al EsIA, pasamos a revisar algunos de los aspectos destacables en el proceso de evaluación de la modificación solicitada, la cual consiste en:

- **Cambio de Pedraplén y Rampa a Puente y Rampa:** ...
- **Cambio del Muelle uno (1):** ...
- **Dársena de Atraque**: ...

Que luego de evaluado la propuesta de modificación se puedo determinar que existían aspectos que debían ser aclarados por lo que mediante Nota DIEORA-DEIA-NC-0113-2105-18 se solicita lo siguiente:

...

Pasamos a destacar aspectos importantes de la información complementaria aportada por el promotor:

...

Es de relevancia mencionar que los aspectos a modificar se sitúan dentro de la superficie identificada como área de influencia del proyecto, además que los mismos siguen manteniendo la disposición de desarrollo aprobada en la Resolución IA-165-2016, del 26 de septiembre de 2016, por lo que, dichos cambios son concordantes al lineamiento del proyecto evaluado, por lo que, no generan impactos nuevos, manteniendo así la implementación de los programas y medidas de mitigación ya aprobadas.

Aunado a lo anterior, los cambios realizados al componente marino disminuyen el impacto ambiental definido en el proyecto inicial, ya que reduce su huella de acción de 7.98 a 7.70 Ha disminuyendo la profundidad a alcanzar mediante el dragado el volumen de material extraído de 429,673 m3 a 317,289 m3, lo que reduce el dragado y el volumen de material extraído de 429,673 m3 a 317,289 m3, lo que reduce la temporalidad de los impactos generados por las actividades de dragado.

El proyecto no tendrá nuevos cambios en los factores físicos, biológicos socioeconómicos, respectos a los ya evaluados. La línea base se mantiene igual a la que se levantó al momento de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Después de analizados los documentos presentados por el promotor podemos afirmar que, en esta modificación, no se identifican nuevos impactos negativos y se mantienen las medidas de mitigación, prevención o compresión presentadas en el Plan de Manejo del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, razón por lo cual se da continuidad a la viabilidad ambiental.

...

IV. RECOMENDACIÓN

Este informe recomienda **APROBAR** la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO,** y mantener todas sus partes, en el resto de la **Resolución IA-165-2016,** del 26 de septiembre del 2916..." (Cfr. fojas 673-677 del expediente administrativo)

"

Informe Técnico de 8 de agosto de 2019

... III. ANÁLISIS TÉCNICO

Hasta este punto, y de acuerdo a la evaluación y análisis de la modificación presentada y las UAS consultadas, se determinó que en el documento existían aspectos técnicos, que eran necesarios aclarar, por lo cual se solicitó al promotor la siguiente información:

...

Una vez revisada y analizada la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental, y las respuestas dadas a la nota DEIA-DEEIA-NC-0159-1306-19, se puede indicar que el proyecto denominado **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**, quedará con su muelle No. 1 desplazado aproximadamente 64 metros hacia la parte continental, lo que implica un aumento en el volumen de material a dragar de 317,289 m3 a 725,000 m3, el cual será dispuesto en el lugar de disposición aprobado mediante la Resolución IA-165-2016.

De igual manera, la vía de acceso al muelle queda conformada por tres (3) secciones: un tramo de 496 m tipo *´Puente con pilotes´*, un tramo de 160 m del tipo *´pedraplén´* y un tramo denominado *´conexión Pedraplén-Rotanda´*. Para la construcción del puente se realizará un camino temporal de unos 16. 5 metros de ancho para acomodar la grúa martillo. El camino temporal, será removido al terminar los trabajos de construcción de la vía de acceso al muelle (puente con pilotes).

...

El proyecto no tendrá cambios en los factores físicos, biológicos y socioeconómicos, con la modificación propuesta. La línea base se mantiene igual a la que se levantó al momento de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Después de analizados los documentos presentados por el promotor podemos afirmar que, en los cambios presentados en esta modificación, no se identifican nuevos impactos negativos y se mantiene las medidas de mitigación, prevención o compensación presentadas en el Plan de Manejo del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, razón por la cual se da continuidad a la viabilidad ambiental.

En adición a los compromisos adquiridos en el Estudio de Impacto Ambiental, en su Resolución **No. IA-165-2016**, del 26 de septiembre del 2016, así como en la presente Solicitud de Modificación, el promotor deberá:

a. Coordinar con la Dirección Regional de Colón y la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente, las medidas de compensación de pastos marinos mediante su reubicación o restauración previo al inicio a las obras de dragado, en zonas de las mismas características o mayor valor en donde el promotor deberá realizar un monitoreo permanente en la zona de compensación, que se evidenciará en los informes de seguimiento (sic)

b. La reubicación de pastos marinos o su restauración (deberá ser igual al doble de lo intervenido) requiere al menos el 70% de sobrevivencia contemplado el debido monitoreo y mantenimiento durante un periodo de 4 años después de las técnicas de restauración de praderas marinas utilizadas, para garantizar estos porcentajes mínimos de sobrevivencia exitosa, lo cual deberá constar en los informes de seguimiento.

c. Contar previo inicio de obras, con el plan de reubicación o restauración de pastos marinos, debidamente aprobado por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, en coordinación con la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente.

d. El seguimiento de las etapas que componen la identificación y reubicación o restauración de pastos marinos, deberá realizarse en conjunto con personal idóneo del Ministerio de Ambiente.

...

V. RECOMENDACIONES

Este informe recomienda **APROBAR** la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, denominado **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO,** y mantener todas sus partes, en el resto de la **Resolución IA-165-2016,** del 26 de septiembre del 2016..." (Cfr. fojas 925-943 del expediente administrativo)

568

"

Informe Técnico de 13 de marzo de 2020

...**II. ANÁLISIS TÉCNICO**

Después de revisada y analizada la solicitud de modificación presentada al EsIA, del proyecto, Categoría II, denominado "" (sic), aprobado mediante Resolución *IA-165-2016*, del 26 de septiembre de 2016, modificado a través de la Resolución No. **DEIA-IAM-021-2018**, del 01 de agosto de 2018 y Resolución **No. DEIA-IAM-037-2019**, de 03 de octubre de 2019, se advierte que la misma consiste en: ...

Algunos puntos importantes a destacar dentro de la evaluación de la modificación al EsIA son los siguientes:

- Respecto a la nueva ubicación de los **Duques de Alba o Dolphins**: ...
- Respecto a la **modificación del área de la plataforma**: ...

El proyecto no tendrá cambios en los factores físicos, biológicos o socioeconómicos, con la modificación propuesta. La línea base se mantiene igual a la que se levantó al momento de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Después de analizados los documentos presentados por el promotor podemos afirmar que, en los cambios presentados en esta modificación, no se identifican nuevos impactos negativos y se mantienen las medidas de mitigación, prevención o compensación presentadas en el Plan de Manejo de Estudio de Impacto Ambiental aprobado, razón por la cual se da continuidad a la viabilidad ambiental.

...

V. RECOMENDACIONES

...

- Este informe recomienda **APROBAR** la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, denominado **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO**, promovido por la sociedad **PARQUE ENERGÉTICO RÍO ALEJANDRO, S.A.** y mantener en todas sus partes, el resto de la Resolución **DIEORA IA-155-2008**, del 24 de febrero de 2008, y modificada mediante Resolución **DIEORA IAM-046-2017**, del 8 de noviembre de 2017 (sic)..." (Cfr. fojas 1018- 1021 del expediente administrativo).

De lo anterior se desprende que, las modificaciones que se le efectuaron al PERA, según la entidad técnica ambiental no ocasiona cambios en los factores físicos, biológicos o socioeconómicos, ya que la línea base se mantiene igual a la que se levantó al momento de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Además, también se observa que, en atención a la solicitud de modificación, en adición a los compromisos adquiridos en el Estudio de Impacto Ambiental, en su Resolución No. IA-165-2016 del 26 de septiembre del 2016, el promotor, en relación a la protección de los corales y pastos marinos, debe:

> a. Coordinar con la Dirección Regional de Colón y la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente, las medidas de compensación de pastos marinos mediante su reubicación o restauración previo al inicio a las obras de dragado, en zonas de las mismas características o mayor valor en donde el promotor deberá realizar un monitoreo permanente en la zona de compensación, que se evidenciará en los informes de seguimiento (sic)
>
> b. La reubicación de pastos marinos o su restauración (deberá ser igual al doble de lo intervenido) requiere al menos el 70% de sobrevivencia contemplado el debido monitoreo y mantenimiento durante un periodo de 4 años después de las técnicas de restauración de praderas marinas utilizadas, para garantizar estos porcentajes mínimos de sobrevivencia exitosa, lo cual deberá constar en los informes de seguimiento.
>
> c. Contar previo inicio de obras, con el plan de reubicación o restauración de pastos marinos, debidamente aprobado por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, en coordinación con la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente.
>
> d. El seguimiento de las etapas que componen la identificación y reubicación o restauración de pastos marinos, deberá realizarse en conjunto con personal idóneo del Ministerio de Ambiente.

En mérito de lo expuesto, sostiene la Sala que la Autoridad ambiental, garantizando la conservación y uso sostenible del medio ambiente, conforme a la legislación ambiental, luego de revisar, evaluar, solicitar la información necesaria al promotor, determinó ambientalmente viable el proyecto PERA, y aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, al determinar que no generaba impactos acumulativos, ni sinérgicos, que ameritaba una categoría III.

Por tales motivos, desestima los cargos de infracción de los artículos 1 y 2 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que comprende las reformas de la Ley 18 de 2003, Ley 44 de 2006, Ley 65 de 2010 y Ley 8 de 2015; los artículos 8 (literales h, i y j), 18, 22, 23, 24, 26, 42, 49, 50, y 75 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el tercer punto del Resuelto ARAP 01 de 29 de enero de 2008;

570

32 y 33 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006, y, el artículo 2 (literales a y b) de la Ley 9 de 12 de abril de 1995.

4. Participación Ciudadana

En relación al segundo problema jurídico, a lo argumentado por los demandantes, sostiene a luz que el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, establece que el desarrollo y aplicación de la Participación Ciudadana debe tender a extremar en los medios que permitan una verdadera intervención de los ciudadanos y usuarios en la gestión y toma de decisiones que afectan de una u otra forma el medio ambiente y los recursos naturales.

Sobre el particular, la Autoridad sí cumplió con dicho requisito, como se encuentra acreditado en el Proceso de Evaluación de EsIA bajo estudio, toda vez que, en atención a lo establecido en el artículo 37 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 agosto de 2009, el Ministerio de Ambiente, le solicitó mediante Nota DIEORA-DEIA-NC-0292-0408-15 de 4 de agosto de 2015, la realización de un **Foro Público**, para este tipo de proyecto categoría II, como consta a fojas 71 del expediente administrativo.

El artículo 37 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 agosto de 2009, establece:

> "**Artículo 37**. El promotor del proyecto, obra o actividad tendrá la obligación de realizar un foro público a su costo, durante la etapa, de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III, en una fecha coordinada con la ANAM, quien a su vez fungirá de moderador. **Esta misma Autoridad podrá disponer la realización del Foro Público respecto a los Estudios Categoría II cuando, el proyecto, obra o actividad así lo amerite, o cuando la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto o la sociedad civil organizada así lo soliciten. ...**"

En tal contexto, el promotor efectuó las publicaciones en periódicos de circulación nacional y fijado en el municipio de Colón, en donde se estableció, la fecha, hora y lugar del Foro Público, la descripción general de Proyecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del referido Reglamento ambiental. Así pues, el día 21 de septiembre de 2015, se realizó el referido Foro en la Casa Comunal de Puerto Pilón, corregimiento de Puerto Pilón, distrito y provincia de Colón, en el

cual, se desprende de los listados de asistencia que las personas que participaron son de las comunidades del área de influencia del proyecto. (Cfr. fojas 146-153, y 177-180 del expediente administrativo)

En estos términos, el Ministerio de Ambiente mediante el Informe de 8 de octubre de 2015, concluyó que el promotor del proyecto PERA, efectuó dentro del marco que señala el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones, la modalidad de participación ciudadana, a través de un Foro Público. (Cfr. fojas 562-563 del expediente administrativo)

Además, la referida entidad ambiental plasmó en el informe técnico de aprobación del EsIA de PERA, sobre el Foro Público, lo siguiente: "...Que la comunidad directamente afectada por el desarrollo del proyecto, como parte del proceso de participación ciudadana manifiesta: el 3.3 % tiene mucho conocimiento del proyecto, un 16.1 % tiene poco conocimiento, un 35.5 % no sabe del proyecto y un 45% tiene nada de conocimiento del proyecto. Luego de que el 80.5% de los encuestados manifestaron no saber nada del proyecto, una vez se les explico el mismo, el 37.9 % manifestó, que el proyecto beneficiaría mucho al país, un 29.4% expresó que el mismo podría beneficiar en algo a Panamá como nación, con respecto a solo un 14.2 % que declaró que en nada beneficiaría al país un 18.5% que no sabía. En cuanto a los beneficios a la comunidad, el 33.2% piensa que beneficiaría mucho, el 31.3% cree que en algo podría beneficiar a sus lugares de asentamiento, un 16% señala que no beneficiaría en nada y un 20% no sabe." (Cfr. fojas 566-589 del expediente administrativo)

De igual forma, la Resolución que aprobó el referido EiA incluyó las consideraciones sobre los resultados del Proceso de Participación Ciudadana desarrollado durante el curso del Procedimiento Administrativo, al ponderar lo sucesivo:

> "Que mediante nota CIAM-29-15, recibida el 25 de septiembre de 2015, el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), organización de derecho ambiental sin fines de lucro, con sede en la Ciudad de Panamá, remite sus comentarios y observaciones al estudio referido y al foro público con fundamento en lo dispuesto en el artículo 34 y 35 del Decreto Ejecutivo

No. 123 de 2009, con relación a la segmentación o fraccionamiento de una megainfraestructura, la exigencia de una Evaluación Ambiental Estrategia (EAE), la recategorización del EsIA y las excepciones establecidas en la Ley 2 de 7 d enero de 2006, que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de aprovechamiento turístico y el Resuelto ARAP No. 1 de 29 de enero de 2008, que establece todas las áreas de humedales marino costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá, como zonas especiales de manejo marino costero, las cuales fueron parte del análisis técnico realizado durante el proceso de evaluación del EsIA referido (ver fojas 133-144)".

En razón de lo expuesto, se desestiman los cargos de violación del artículo artículo 34, y 52 (literal d) del Decreto Ejecutivo 123 de agosto de 2009; y el artículo 25 (numeral 3) de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. IA-165-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente, dentro de las Demandas Contenciosa Administrativas de Nulidad, acumuladas, y presentadas por los apoderados judiciales de **PAYARDI TERMINAL COMPANY, S DE R.L.**, y el **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)**, así como también su acto modificatorio.

Téngase a la Firma Forense ARIAS, FÁBREGA & FÁBREGA, apoderada judicial de PAYARDI TERMINAL COMPANY S. DE R.L., en los términos del Poder conferido.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 8 DE agosto DE 20 22

A LAS 8:57 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 2239 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 5 de agosto de 20 22