

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

Panamá, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

Concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el Licenciado Gustavo Pereira Bianco, actuando en su propio nombre y representación, para presentar corrección de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad a efecto de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, expedida por el Ministerio de Ambiente *“Por la cual se resuelve la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EslA) categoría II, del proyecto denominado: EXTRACCIÓN DE MINERALES NO METÁLICOS (PIEDRA CANTERA) cuyo promotor es MINIEQUIP, CORP.”*

Dentro del libelo corregido el Licenciado Gustavo Pereira Bianco incluyó una petición a los Magistrados que integran la Sala Tercera, dirigida a que se suspenda los efectos de la Resolución N°DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, expedida por el Ministerio de Ambiente, acusada de ilegal, solicitud que pasamos a examinar a fin de determinar su procedencia.

El demandante sustenta su petición de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, en el hecho de que la demora en el juicio puede traer como consecuencia afectaciones de carácter ambiental por razón del método que

utilizará la empresa Minequip, Corp. para fragmentar la roca, ya que esto se hará mediante voladuras con explosivos; situación que causará vibraciones que pueden afectar estructuras pre existentes (viviendas de las personas colindantes de ese proyecto mencionadas el Estudio de Impacto Ambiental). Aunado, a que es posible que el suministro de agua de la Urbanización La Valdeza se vea comprometido, pues, dicho proyecto se encuentra a 187 metros lineales del tanque de reserva.

Alega que esa problemática tiene relevancia, ya que a foja 80 del expediente administrativo consta la Nota emitida por el Ministerio de Salud donde hace el señalamiento que debe considerarse como punto importante las encuestas y el conocimiento de los residentes de la Urbanización La Valdeza, sobre el proyecto para evitar posibles conflictos, así mismo indica que se debe contemplar el control de los impactos ambientales y a la salud, necesarios para evitar las afectaciones a las poblaciones más cercanas y considerar las distancias de las actividades respecto a las zonas residenciales; ya que, observó que la zona de extracción tenía puntos cercanos a la comunidad que deben ser tenidos en cuenta. De ahí que, el propio Ministerio de Salud resaltara la importancia de hacer una revisión detallada de los aspectos que podrían afectar la vida de los residentes que colindan con el área de extracción minera.

Por otro lado, alega el actor que salta a la vista el hecho que estas actividades requieren del transporte de dinamita, roca o material pesado, y que la salida o entrada de los camiones al proyecto es por un área donde está ubicada una escuela primaria, tal como se desprende del contenido del Estudio de Impacto Ambiental (fojas 143 y 144), en el que se lee que la vía a utilizar será por la comunidad de La Herradura pasando por la comunidad de Llano Largo, y que: *"El Acceso al proyecto se hace utilizando la carretera de la Herradura, pasando por Llano Largo, y la entrada se encuentra entre el **Centro de Educación Básica General de Llano Largo** y la Junta Comunal, en camino de piedra compactada"*; situación que a juicio del recurrente, pone en riesgo a niños de entre 5 y 11 años aproximadamente, lo que nuevamente constituye un riesgo potencial a la vida

de los pobladores de la Urbanización La Valdeza, La Herradura y Llano Largo, quienes ni siquiera fueron consultados respecto al proyecto, el cual en el año 2015 el Ministerio de Ambiente rechazó el Estudio de Impacto Ambiental presentado para ese mismo proyecto.

Explica el recurrente que todas esas razones ponen de manifiesto la existencia de un grave peligro en la demora, pues, podrían afectarse la vida y salud de la población aledaña al proyecto minero, a sus viviendas y a su accesibilidad a agua potable; prueba de ello es la advertencia del Ministerio de Salud, observable a foja 43 del expediente administrativo, donde se visualiza que la zona de extracción afecta a varias viviendas.

En cuanto a la apariencia del buen derecho el actor explica que el Estudio de Impacto Ambiental hay dos grandes deficiencias, la primera es la definición de "Área de Impacto Directo", que es la zona en la que se producen los impactos directos relacionados con la actividad a realizar, contemplada en el Estudio de Impacto Ambiental como la zona del proyecto y el poblado de La Valdeza (Ver foja 149 del Estudio de Impacto Ambiental).

Sin embargo, en dicho documento se indica que el tránsito de los camiones a utilizar para la actividad minera se hará por la vía de la comunidad de La Herradura, pasando por la comunidad de Llano Largo, y que: *"El Acceso al proyecto se hace utilizando la carretera de La Herradura, pasando por Llano Largo, y la entrada se encuentra entre el Centro de Educación Básica General de Llano Largo y la Junta Comunal, en camino de piedra compactada"* (fojas 143 y 144 del Estudio de Impacto Ambiental).

Otro de los defectos mencionados por el actor, es que hubo una falta de participación ciudadana en el trámite de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, lo cual fue ampliamente explicado al sustentar los conceptos de las normas que estima infringidas, donde resalta la ocurrencia de una serie de hechos que denotan que hubo deficiencias en el procedimiento de participación ciudadana, infringiendo con ello el

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, el artículo 28 del Decreto Ley 129 de 24 de agosto de 2009 y el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, cuyas anomalías radican principalmente en lo siguiente:

1. La falta de conocimiento de los pobladores de las áreas afectadas y que son colindantes con el proyecto, sobre el desarrollo de una futura extracción de minerales, hecho que quedó evidenciado durante las inspecciones efectuadas por el Ministerio de Ambiente, quien al consultar a los residentes de la comunidad de La Valdeza no conocían sobre el proyecto o sabían muy poco sobre el mismo, conforme se desprende del contenido del Informe Técnico de Inspección No.043-2020;

2. La inconsistencia en las encuestas, que llevó a cabo el dueño del proyecto, residen en que los pobladores se enteraron por esa vía de su existencia, o bien desconocían información sobre el mismo, siendo esto contradictorio con lo expuesto por el dueño del proyecto en su aclaración donde señala que la mayoría de las personas conocían dicho proyecto. Además, el actor sostiene que a dichas encuestas no se les colocó fecha, lo cual no deja claro cuándo se hizo. Inclusive, manifiesta que de las 50 personas encuestadas una (1) dijo residir en el Distrito de San Miguelito, según consta a foja 507 del cuadernillo de anexos del Estudio de Impacto Ambiental;

3. En las encuestas no se incluyó a los pobladores de otras áreas que también van a ser afectadas con el paso de los camiones, entre ellas La Herradura y Llano Largo; y lo más grave aún es que la entrada y salida de los camiones es en dirección a una escuela primaria y la Junta Comunal, por ende, es posible que el material peligroso que transportarán (roca pesada, explosivos y otros materiales) afecte a las personas que circulan por esa vía.

Finaliza indicando el actor que, su solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No.DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021 emitida por el Ministerio de Ambiente, que impugna por ilegal, cumple con los requerimientos básicos

establecidos por nuestra jurisprudencia y la del Consejo de Estado de Colombia que prevén que ésta debe ser sustentada, haciendo una confrontación entre el acto demandado con el marco normativo que se invoca como infringido, y cuando se trate de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se acredite de manera sumaria los perjuicios causados. Por lo tanto, aduce que la entidad demandada no puede obviar el hecho de que la protección al medio ambiente, la salud y la vida humana deben prevalecer sobre los intereses de un particular que busca explotar una actividad económica como la minería.

Los Magistrados que integran la Sala Tercera al adentrarse al examen de la presente solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No.DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, sin entrar a conocer el fondo del asunto controvertido, estiman necesario hacer una revisión preliminar del material probatorio aportado por el demandante en copia auténtica junto con la demanda corregida, a fin de constatar la veracidad de las alegaciones que sustentan ese requerimiento precautorio y de esta forma determinar la viabilidad o no de esa medida cautelar de carácter provisional.

De entrada, debemos acotar que la medida precautoria de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que se demanda, por ilegal, es una decisión de carácter netamente discrecional que le atañe a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como un remedio de carácter urgente a fin de evitar un perjuicio notoriamente grave o de difícil reparación, o bien para que el proceso no resulte infructuoso, conforme el mandato instituido por el artículo 73 de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946.

El tema de la suspensión provisional de los efectos del acto ha sido objeto de estudio por diversos juristas, entre los más relevantes se encuentran el dictaminado por el doctor José Enrique Franco Rojas, quien comenta en su obra titulada La Suspensión del Acto

Administrativo en la Vía Administrativa y Judicial, que: *"La suspensión del acto impugnado no es un problema sustancial o de pura esencia administrativa, sino al contrario, un problema procesal que entraña por sí mismo un interés de enormes proporciones jurídico-materiales que puede afectar la eficacia temporal del acto o disposición administrativa impugnada en el proceso principal."* (FRANCO ROJAS, José Enrique, citando a Martín M. R., en La Suspensión del Acto Administrativo en la Vía Administrativa y Judicial, 4ta. Ed., Ediciones Mundo Gráfico, S. A., San José, Costa Rica, 1999, Pág. 35).

En esa misma dirección, el autor español Eduardo García De Enterría explica en su libro intitulado Medidas Cautelares que la suspensión provisional del acto es: *"...una medida de carácter provisional y cautelar, llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso (suspensión en vía de recurso) o a garantizar la imposición del criterio del ente u órgano superior que ostente la tutela o el control sobre el autor del acto (suspensión como medida de tutela o control) en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo"*. (Ob. Cit. Jorge Fábrega P., Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, Pág. 347).

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

Teniendo presente todo lo antes expuesto, advertimos que el demandante alude que el proyecto de Extracción de Minerales No Metálicos (Piedra de Cantera), amparado

en el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, que aprobó el Ministerio de Ambiente a la empresa Minequip, Corp., mediante la Resolución N°DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, es violatorio del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, el artículo 28 del Decreto Ley 129 de 24 de agosto de 2009 y el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, pues, a su juicio no se garantizó el acceso a la información y la efectiva participación ciudadana, incurriendo en declaraciones contradictorias y falsas de los encuestados, quienes desconocían de la existencia de los trabajos que ahí se realizarían y el método a utilizar, mismo que según esgrime afectará gravemente a las comunidades colindantes por razón de las explosiones o voladuras controladas para fragmentar la roca, la cual afectará el medio ambiente de la zona, la salud y la vida de los residentes de la Urbanización La Valdeza, la Herradura y Llano Largo.

Con la finalidad de verificar tales afirmaciones esta Sala se remite a la documentación que reposa tanto en el expediente administrativo como en el Estudio de Impacto Ambiental que ampara el mencionado proyecto de extracción de minerales no metálicos, señalada por el actor en su solicitud de suspensión provisional, de la cual pudimos constatar que en efecto el procedimiento de descomposición de la roca se hará a través de voladuras controladas con materiales explosivos bajo protocolos de seguridad estándar, tal como se desprende del contenido de las fojas 64 y 68 del referido estudio, donde se deja establecido que: *“El proceso de fragmentación de la roca con materiales explosivos será realizado mediante el uso de VOLADURAS CONTROLADAS, adicionales a los protocolos de seguridad estándar para este tipo de operaciones, con los objetivos de controlar las vibraciones, minimizando el efecto de las ondas producidas por la detonación de cargas explosivas en el basamento rocoso y en las obras e instalaciones cercanas, y evitar rocas en vuelo que puedan ocasionar daños a las mismas.”* [...] *“Cuando por la dureza del terreno no es posible realizar la excavación por medios manuales o mecánicos, es necesario efectuar voladuras mediante el empleo de*

explosivos. Las voladuras se utilizan no sólo para ejecutar excavaciones en roca, sino también para obtener áridos y escolleras de una cantera o demoliciones de obras de fábrica”.

Por otra parte, advertimos que el área del proyecto se encuentra localizado en la provincia de Panamá Oeste, en el distrito de La Chorrera, corregimiento de Playa Leona, sobre dos fincas propiedad de Altos de La Valdeza, S.A., y que sus colindantes según el plano descriptivo del proyecto son: Ruperto Santos, Sergio Rodríguez, Publio Rodríguez, Pastor Zambrano, Enrique Alvarado y Germán Muñoz (Véase. f. 49 reverso del EsiA); y en sus alrededores se encuentran los residentes de los proyectos urbanísticos La Valdeza, Altos de La Pradera I y II y otros, de conformidad con lo señalado en el punto denominado “Uso de Suelo” contenido en el referido estudio (Ver foja 18), barriadas que se ubican en la comunidad de La Valdeza, Llano Largo y la Herradura.

Inclusive, apreciamos a foja 76 de ese documento que, ciertamente como lo ha indicado el demandante, la vía de acceso al proyecto será la carretera de La Herradura, pasando por Llano Largo, y la entrada al mismo se hará entre el colegio primario “*Centro de Educación Básica General de Llano Largo*” y la junta comunal de ese corregimiento, todo lo cual viene a reafirmar lo dicho por el recurrente en cuanto al grado de peligro a los residentes de la zona, la vida y la salud humana por efecto de la contaminación ambiental.

Las razones antes anotadas llevan a los Magistrados que integran la Sala Tercera a dejar establecido que, en vista que en esta etapa incipiente del proceso no existe claridad respecto al impacto ambiental que generará el proyecto de extracción de minerales no metálicos en la zona donde se desarrollará esa actividad minera, pero sí se tiene evidenciado que éste se llevará a cabo en una zona donde residen un sinnúmero de personas que pueden verse afectadas de forma directa con los trabajos propios de la minería, causándole un impacto adverso a los propietarios de las fincas colindantes y

viviendas adyacentes al proyecto, entre ellas las barriadas La Valdeza etapas II y III y Altos de la Pradera I y II, lo cual conforme el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 debe ser tomado en consideración por la Administración Pública al aprobar el Estudio de Impacto Ambiental; lo procedente es acceder a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No.DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, formulada por el Licenciado Gustavo Pereira Bianco; máxime, si el informe rendido por la Unidad Ambiental Sectorial de la Subdirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, respecto a la inspección que llevó a cabo el 10 de diciembre de 2020 en el aludido proyecto minero, deja consignado que **la comunidad más cercana al proyecto a desarrollar es La Valdeza y que algunos puntos cercanos de la misma deben ser considerados debido a las distancias existentes entre ambos sitios**, situación que, a prima facie, deja entrever a este Tribunal que es posible que el desarrollo del proyecto en mención genere perjuicios notoriamente graves y de difícil reparación a los habitantes del sector, en el evento de no acceder a esta solicitud.

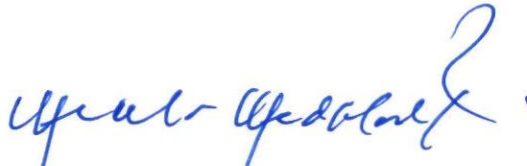
De suerte que, pese a que la promotora del proyecto cumplió con el requisito de la participación ciudadana, para efecto de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, no es menos cierto que el demandante alega que en ese procedimiento se incurrió en errores graves que merecen ser analizados a profundidad al momento de conocer el fondo del asunto controvertido y no en esta etapa incipiente del proceso, pues, para ello tendríamos que analizar todo el material probatorio introducido preliminarmente al proceso con la demanda corregida, lo cual no es apropiado en estos momentos, pues, el resto de las partes no han intervenido en el presente proceso, los cuales en el transcurso de la fase probatoria podrán incorporar las pruebas que estimen convenientes en defensa de sus intereses, para que de esta forma la Sala pueda emitir una decisión final ajustada al ordenamiento jurídico que rige el ámbito del Derecho Ambiental.

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

PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **ACCEDE A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de la Resolución No.DEIA-IA-055-2021 de 15 de septiembre de 2021, proferida por el Ministerio de Ambiente, formulada dentro de la corrección de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Gustavo Pereira Bianco, en su propio nombre y representación.

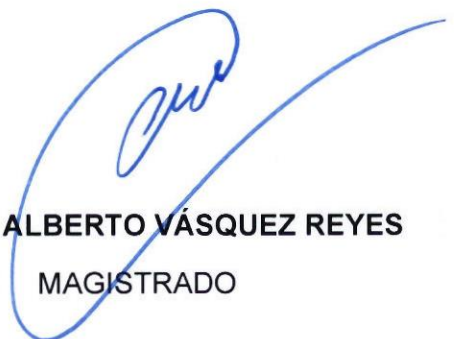
Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 21 DE Noviembre
DE 20 24 A LAS 8:40 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. 3231 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 19 de noviembre de 20 24

SECRETARIA