

HGT 466



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Lcdo. Manuel Antonio Guillén Morales, actuando en nombre y representación de la Sociedad Súper Leones Hermanos S.A., ha promovido ante esta Superioridad, Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal la Resolución DIEORA-IAM-005 del 27 de marzo de 2015, emitida por la Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente).

El acto administrativo impugnado aprobó la solicitud de modificación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría II del proyecto denominado Metro Park, aprobado mediante la Resolución DIEORA IA-777-2011, del 30 de agosto de 2011; consistente en la segregación de la Finca No. 404622 y el cambio de promotor de la misma de INMOBILIARIA SAN FERNANDO, S.A., a BANCO GENERAL, S.A.

Al examinar la admisibilidad de la demanda, se advierte que consta en el expediente una solicitud especial que debe ser atendida de manera previa, y que hace referencia a la medida cautelar de **suspensión provisional** del acto demandado, misma que se procede a revisar, a fin de verificar si cumple con los

requisitos establecidos en la Ley, y si se acreditaron los hechos alegados para fundamentar su petición, la cual debe ser plenamente motivada, con la finalidad de indicar los elementos de razonamiento que justifiquen la urgente necesidad de su adopción.

En ese sentido, se aprecia que la solicitud elevada a esta Sala por la parte demandante, sustenta las razones por la cual considera que la medida de suspensión provisional debe ser decretada, de la siguiente manera:

“(…) De un lado, existe una apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris*, consistente en que, a *prima facie*, resulta manifiesta la ilegalidad de la resolución administrativa impugnada de nula por ilegal mediante el presente proceso, pues es manifiesto y ostensible que el referido inmueble (finca 39174) es de propiedad de nuestra representada sociedad SUPER LEONES HERMANOS, S.A., y que esta (sic) no ha dado su autorización ni consentimiento para el desarrollo y construcción de ninguna obra relacionada con la modificación al desarrollo y construcción del referido proyecto METRO PARK aprobado mediante la referida resolución administrativa objeto de solicitud de suspensión provisional e impugnada de nula por ilegal, y de otro lado, que el referido proyecto sobre el cual recae la referida aprobación administrativa, ha generado entre otras acciones y actividades que afectan y repercuten sobre dichas áreas e inmuebles, como lo son la tala y desarraigo de árboles y capa vegetal en dicha zona, su erosión, extracción y depósito de material (lodo, caliche, tuberías y tierra) (...).

(…) Dentro del contexto de la presente solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado de nulo por ilegal, es manifiesto que conforme a los hechos y pruebas pre constituidas acompañadas con la demanda contenciosa administrativa que accede a la presente medida cautelar, al dictarse la Resolución DIEORA-IAM-005-2015 DEL 27 DE MARZO DE 2015, que modifica la Resolución DIEORA IA-777-2011, DEL 30 DE AGOSTO DE 2011, modificada mediante la Resolución DIEORA IM-010-13 DEL 8 DE FEBRERO DE 2013, mediante la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, denominado “METRO PARK”, se violó requisitos mínimos y trámites que implican violación al debido proceso legal, lo que emerge y es comprobado en forma palmaria del propio contenido de la referida resolución administrativa impugnada de nula por ilegal, en relación al contenido del estudio de impacto ambiental categoría II aprobado del proyecto METRO PARK, así como del referido informe técnico 038-2015 del 22 de diciembre de 2015, expedido por el Departamento de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente, y en relación al informe técnico rendido dentro del Aseguramiento de Pruebas No. 32-2019, ante el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, que corresponde a la prueba documental Número 16

11/11/77

Dear Mr. [Name],
I am writing to you regarding the [subject].
I have reviewed the [document] and [action].
The [information] is [status].
I am sorry that [reason].
I will [action] as soon as possible.
Thank you for your patience.
Sincerely,
[Name]

I am writing to you regarding the [subject].
I have reviewed the [document] and [action].
The [information] is [status].
I am sorry that [reason].
I will [action] as soon as possible.
Thank you for your patience.
Sincerely,
[Name]

I am writing to you regarding the [subject].
I have reviewed the [document] and [action].
The [information] is [status].
I am sorry that [reason].
I will [action] as soon as possible.
Thank you for your patience.
Sincerely,
[Name]

469.26
468

de esta demanda, y demás pruebas que se han aportado con esta demanda contenciosa administrativa de nulidad.

(...) Prueba pre constituida de lo indicado es que únicamente INMOBILIARIA SAN FERNANDO fue sancionada administrativamente con multa por la suma de B/. 9000.00 mediante la Resolución No. DRPM-AL-APAD-123-2015 del 11 de diciembre de 2015, dictada por la Dirección Metropolitana del Ambiente, del Ministerio del Ambiente, y confirmada mediante la Resolución No. DRP M-AL-APA-R-349-16, del 16 de agosto de 2016, expedidas por el Ministerio del Ambiente, a consecuencia de denuncia administrativa interpuesta para el año 2015, ante el Ministerio de Ambiente por los residentes afectados en ciudad radial (sic) Juan Díaz, bajo la asociación denominada Pro-Cuenca, con lo cual se demuestra que estos desconocían que BANCO GENERAL S.A. era titular propietario de bien inmueble que forma parte del área de influencia de dicho proyecto METRO PARK, y que dicha empresa bancaria era promotor del mismo, siendo que el Ministerio de Ambiente, pese a conocer dicha información fundamental no integró a BANCO GENERAL S.A., como correspondía a dicho proceso administrativo, al ser dicha empresa bancaria Litis consorcio necesario pasivo en dicha relación procesal administrativa, según lo normado en el artículo 202 de la ley 38 de 2000.

En este orden de ideas se puede observar y afirmar según pruebas documentales públicas acompañadas con la demanda que accede a la presente medida cautelar, y que constituyen prueba pre constituidas de la presente solicitud de medida cautelar, que los cambios y modificaciones solicitadas por INMOBILIARIA SAN FERNANDO S.A (sic) conjuntamente con BANCO GENERAL S.A., al no estar contemplados en el EsIA Categoría II del proyecto METRO PARK aprobado, debieron estar contemplados en un nuevo EsIA categoría II para ser sometidos a un proceso de consulta, de evaluación y aprobación como correspondía, por estar previstos los cambios y modificaciones propuestos (...)" (Cfr. fs. 337-347 del expediente judicial).

II.- DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Previo a las consideraciones propias de la solicitud presentada, es necesario acotar que conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 y la línea jurisprudencial sistemática de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Suspensión Provisional del acto administrativo es una medida discrecional urgente, que puede adoptar el Tribunal, si a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave o una infracción manifiesta al ordenamiento legal, en razón del principio *periculum in mora* que consiste en el

AFD
ALF-490
131
469

peligro de daño irreversible que puede derivarse por el trascurso del tiempo que toma en surtirse el proceso.

Sobre el particular, el autor García De Enterría considera la suspensión provisional como "*...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*". (citado por Jorge Fábrega P., Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, Pág. 347).

En relación a la naturaleza de la medida cautelar de la Suspensión Provisional de los efectos de un acto administrativo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 2 de enero de 1991, expresó lo siguiente:

"La medida cautelar conocida como la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, prevista en el artículo 73 de la ley 135 de 1943, consiste en la cesación temporal de los efectos del acto administrativo impugnado ordenada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Esta decisión paraliza todas las medidas tendientes a ejecutar el acto administrativo impugnado, sin que el funcionario que expidió el acto tenga la obligación de deshacer lo ya actuado, ni de obrar en los términos que pretende el demandante en su demanda.

La suspensión provisional del acto tiene dos finalidades. En primer lugar, esta medida cautelar persigue evitar que el demandante sufra los perjuicios graves de difícil o imposible reparación que le ocasionaría la ejecución del acto administrativo. Un segundo objetivo de esta medida es preservar la existencia del acto administrativo de la demanda contencioso administrativa, de tal forma que, eventualmente, pueda recaer sobre dicho acto una sentencia que resuelva la pretensión formulada en la demanda.

También es conveniente señalar que la suspensión del acto administrativo, como medida cautelar, es eminentemente provisional, razón por la cual la Sala Tercera puede modificar la resolución judicial mediante la cual se decreta dicha medida si, a juicio de la Sala, existen razones suficientes para variar aquella medida."

AT
470

Así las cosas, resulta oportuno señalar que el ejercicio de la discrecionalidad que contempla el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, lleva implícito, como un deber para la Sala, ponderar si frente a lo solicitado existe, a prima facie, una afectación de un interés público tutelado, realizando así las debidas consideraciones.

Por su parte, anotamos que en aquellas Demandas Contenciosas Administrativas de Nulidad en las cuales se discute la existencia de posibles afectaciones al medio ambiente, tal es el caso que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Resolución de 6 de abril de 2009, ha ampliado la potestad para acceder a la Suspensión Provisional, de la siguiente forma:

“En las acciones contencioso administrativas de nulidad, la Sala ha sentado la orientación jurisprudencial según la cual es factible que se decrete la suspensión provisional cuando el acto, resolución o disposición administrativa o reglamentaria, desconozca los principios de separación de los poderes públicos o normas legales de superior jerarquía que den lugar a violaciones ostensibles al ordenamiento jurídico en abstracto, o, cuando el acto represente la producción de un perjuicio notoriamente grave.

Ahora bien, en los procesos de nulidad sobre temas ambientales, **la sala ha ampliado la potestad cautelar para señalar que la Suspensión Provisional del acto administrativo atacado puede descansar, además de la infracción al ordenamiento jurídico, en razones que justifique otorgar una protección ante amenazas graves que pudieran generarse contra el medio ambiente”**. (La negrita es nuestra).

Lo puntualizado en párrafos anteriores, pone de manifiesto que para poder acceder a la medida cautelar de la Suspensión del Acto Administrativo, es necesario, además de la debida motivación de la solicitud, que queden plenamente evidenciados todos aquellos elementos probatorios y/o pruebas constituidas que permitan a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia corroborar el grado de afectación que podría generar la emisión del acto administrativo impugnado. En este sentido, el criterio que ha sostenido este Tribunal es que, quien formalice una Solicitud de Suspensión Provisional del Acto

AJZ
471

Administrativo que demande, **tiene** que acompañarla de prueba o pruebas **que acrediten graves perjuicios.**

Bajo este marco de ideas, luego de la debida revisión preliminar se aprecia que la sociedad Súper Leones Hermanos, S.A., aporta como elementos probatorios tendientes a acreditar los hechos denunciados: 1) Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015 (Cfr. fs. 38 a 42 del antecedente); 2) Resolución de 28 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual se decretó una suspensión provisional (Cfr. fs. 106 a 112 del antecedente), y; 3) Informe Pericial dictaminado dentro de un proceso de aseguramiento de pruebas llevado a cabo en el Juzgado Tercero de Circuito Civil (Cfr. fs. 541 a 605 del antecedente).

Sobre el particular, esta Sala debe manifestar que el documento descrito por nosotros en el párrafo anterior como "1" (Informe Técnico N°038-2015 de 22 de diciembre de 2015), se emite producto de una denuncia por infracción ambiental, interpuesta ante el Ministerio de Ambiente, identificada como "D-036-2015", por una supuesta extracción de tierra y lodo de la ladera del río Juan Díaz, por ende, no guarda relación directa con la presente demanda que versa sobre una resolución que aprobó una solicitud de modificación de un Estudio de Impacto Ambiental, consistente, entre otras cosas, en la segregación de una finca que en cuyos linderos no se encuentra localizado el afluente antes indicado, por tanto, a prima facie, no se encuentra fundamento para acceder, por esa razón, a la medida cautelar solicitada.

Igualmente, el documento descrito por nosotros como "2" (Resolución de 28 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), refiere al expediente 622-17, el cual se encuentra pendiente de resolver, y guarda relación con la servidumbre adyacente al río Juan Díaz y no con la finca segregada, razón por la cual, en principio no atañe a la presente demanda. Lo anterior, aunado al hecho que la Sala Tercera aún no se ha pronunciado a través de resolución motivada y definitiva en torno a dicho problema jurídico.

~~473~~ 472
~~471~~
472

Así mismo, el documento descrito por este Tribunal como "3" (Informe Pericial dictaminado dentro de un proceso de aseguramiento de pruebas llevado a cabo en el Juzgado Tercero de Circuito Civil), es elaborado en virtud de una medida cautelar de aseguramiento de pruebas, tramitada en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial, que consistió en la práctica de una Diligencia Exhibitoria e Inspección Judicial, a petición de la sociedad SUPER LEONES HERMANOS, S.A., sobre la Finca registrada al Folio Real N°39174, de su propiedad; a fin que se determinase aspectos relacionados a la ocupación y/o afectación de dicha finca; no obstante, el precitado bien inmueble no colinda con la Finca con Folio Real 4046 22, objeto de la Demanda de Nulidad en estudio.

Con respecto a la sanción administrativa que le interpuso la Autoridad Nacional del Ambiente a Inmobiliaria San Fernando, mediante Resolución No.ADRPM-AL-APAD-123-2015 de 11 de diciembre de 2015, y que fue confirmada por la Sala Tercera, luego de resuelta una acción de Plena Jurisdicción; no puede, por ese hecho, este Despacho determinar, a prima facie, que tal sanción implícitamente vaya ligada al hecho que un Estudio de Impacto Ambiental haya sido aprobado prescindiendo del cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en nuestra legislación ambiental, tal como señala el demandante.

Dentro de este contexto, al hacer el análisis de la medida solicitada la Sala arriba a la conclusión de que no se han configurado los elementos para la adopción de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto demandado, no sin antes señalar que la negativa en la Suspensión Provisional del acto administrativo, no constituye un adelanto de la decisión de esta Sala, toda vez que en el momento procesal correspondiente, se procederá a verificar el fondo de la situación planteada, para arribar a un dictamen final.

Aunado a lo anterior, vale la pena destacar que la parte demandante, en otro proceso ventilado ante esta Sala Tercera, solicitó la Suspensión Provisional de la Resolución DIEORA IA-777-2011, del 30 de agosto de 2011, mediante la

cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II del proyecto denominado Metro Park, de cuya modificación también se pretende la Suspensión Provisional; no obstante, dicha solicitud de medida cautelar fue negada a través de la Resolución de 23 de agosto de 2019, por causas similares a las que motivan la presente resolución.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NIEGA** la solicitud de **Suspensión Provisional** de la Resolución DIEORA-IAM-005-2015 de 27 de marzo de 2015, emitida por la Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), realizada por el Lcdo. Manuel Antonio Guillén Morales, actuando en nombre y representación de la Sociedad Súper Leones Hermanos S.A.

NOTIFÍQUESE;


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

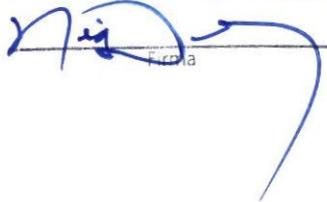

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

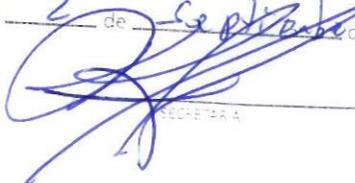
NOTIFIQUESE HOY 26 DE diciembre DE 20 24

A LAS 8:31 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. 1495 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 2 de Septiembre de 20 20


SECRETARÍA