



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXV

Panamá, R. de Panamá miércoles 26 de octubre de 2016

N° 28147

CONTENIDO

MINISTERIO DE GOBIERNO

Decreto Ejecutivo N° 296
(De lunes 24 de octubre de 2016)

QUE ORDENA EL CIERRE DE LAS OFICINAS PÚBLICAS NACIONALES Y MUNICIPALES EL DÍA 2 DE NOVIEMBRE DE 2016, A PARTIR DE LAS DOS DE LA TARDE (2:00 PM) EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y QUE LA BANDERA NACIONAL SEA ENARBOLADA A MEDIA ASTA DURANTE TODO EL DÍA CON MOTIVO DEL DÍA DE LOS DIFUNTOS.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Decreto N° 236
(De martes 25 de octubre de 2016)

POR EL CUAL SE CONCEDE LA CONDECORACIÓN NACIONAL DE LA ORDEN "MANUEL AMADOR GUERRERO" CREADA POR LA LEY NO. 22 DE 29 DE OCTUBRE DE 1953.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 12 de mayo de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO NO. 195 DE 18 DE AGOSTO DE 2011, "POR EL CUAL SE ORDENA LA EXPROPIACIÓN PARA LOS FINES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DE LA FINCA NO. 14013, INSCRITA AL TOMO 383, FOLIO 78, UBICADA EN EL CORREGIMIENTO DE RIO ABAJO, CALLE 12 Y PROVINCIA DE PANAMÁ.

Fallo N° S/N
(De martes 02 de agosto de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN IA-132-2011 DE 22 DE FEBRERO DE 2011, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, AHORA MINISTERIO DE AMBIENTE.

REPÚBLICA DE PANAMÁ**MINISTERIO DE GOBIERNO****DECRETO EJECUTIVO N.º 296**
De 24 de Octubre de 2016

Que ordena el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales el día 2 de noviembre de 2016, a partir de las dos de la tarde (2:00 pm) en todo el territorio nacional y que la Bandera Nacional sea enarbolada a media asta durante todo el día con motivo del Día de los Difuntos

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que mediante Ley 26 de 27 de marzo de 1941, se instituyó el 2 de noviembre como un día cívico, dedicado a los difuntos;

Que tradicionalmente la población panameña consagra este día a conmemorar y honrar la memoria de sus seres queridos, amigos y próceres forjadores del Estado Panameño desaparecidos;

Que por ser una fecha de remembranza de los difuntos, la misma debe conllevar a un estado de recogimiento que resulte evidente en las actuaciones de los distintos sectores que conforma la sociedad panameña,

DECRETA:

Artículo 1. Ordenar el cierre de las oficinas públicas nacionales y municipales, el día 2 de noviembre de 2016, a partir de las dos de la tarde (2:00 pm) en todo el territorio nacional con motivo del Día de los Difuntos.

Artículo 2. Disponer que la Bandera Nacional sea enarbolada a media asta durante todo el día, en todos los establecimientos públicos y privados, con motivo del Día de los Difuntos.

Artículo 3. Exceptuar de lo dispuesto en el artículo 1 de este Decreto Ejecutivo, las oficinas públicas que por razón de la naturaleza del servicio que prestan deban permanecer funcionando, tales como: el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (I.D.A.A.N.), las instituciones de salud, como hospitales, clínicas, policlínicas, centros de salud y unidades de salud, tanto de la Caja de Seguro Social como del Ministerio de Salud; los servicios postales, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, el Sistema Nacional de Protección Civil, el Metro de Panamá S.A., el Servicio Nacional de Migración, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y la Fuerza Pública.

Aquellas dependencias que por la naturaleza de sus servicios deban laborar de manera ininterrumpida se podrán acoger a los esquemas, procedimientos o normativas legales de trabajo que tengan dispuesto para tales fines.

Artículo 4. Las instituciones bancarias se regirán por lo establecido en la Resolución S.B.P. N.º124-006 de 4 de diciembre de 2006.

Artículo 5. Este Decreto Ejecutivo no aplica a la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

Artículo 6. Se suspende durante ese día los términos en los procedimientos administrativos, según lo establecido en el Título V de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 7. Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *24* días del mes de *Octubre* de dos mil dieciséis (2016).



JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República


MARÍA LUISA ROMERO
Ministra de Gobierno, Encargada



DECRETO NÚMERO 236
(de 25 de Octubre de 2016)

*por el cual se concede la Condecoración Nacional de la Orden
"MANUEL AMADOR GUERRERO"
creada por la Ley No. 22 de 29 de octubre de 1953.*



EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

- PRIMERO:** *Que el Honorable Señor JOSÉ FEDERICO HERNÁNDEZ-PIMENTEL llega al término de su misión como Representante de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) en Panamá, cargo que ha desempeñado con éxito desde septiembre el año 2012;*
- SEGUNDO:** *Que el Honorable Señor JOSÉ FEDERICO HERNÁNDEZ-PIMENTEL es originario de Santa Ana, El Salvador. Es Doctor en Medicina, egresado de la Universidad de San Carlos, Guatemala, con especialidad médica en Pediatría. También obtuvo un Maestría en Salud Pública y es Diplomado en Administración Pública;*
- TERCERO:** *Que el Doctor HERNÁNDEZ-PIMENTEL dentro de la disciplina de la Salud Pública, en su país natal ha ocupado la posición de Director y Subdirector de una de las cinco (5) regiones sanitarias en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y del Ministerio de Salud, y fue también Director General de Salud. Ejerció el servicio privado como médico pediatra; ha sido docente e investigador; hizo publicaciones relativas a temas clínicos. Fungió también como Consultor de la OPS en la Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y Asesor de Sistemas y Servicios de Salud de la OPS/OMS en las Representaciones de Guatemala y Costa Rica;*
- CUARTO:** *Que, en el ejercicio de sus delicadas funciones, el Doctor HERNÁNDEZ-PIMENTEL desarrolló, implementó y ejecutó planes, obras y programas en aras del progreso y bienestar común en nuestro país en temas de salud. Su gran capacidad de liderazgo, complementado a las innatas habilidades con las que cuenta, le hace un médico con gran proclividad al servicio de la humanidad;*
- QUINTO:** *Que es tradición del Gobierno Nacional reconocer públicamente la labor de aquellos que, como el Honorable Señor JOSÉ FEDERICO HERNÁNDEZ-PIMENTEL, se destacan por sus extraordinarias aptitudes y profesionalismo, haciendo aportes efectivos en su profesión y desde los cargos de representación regional a ellos confiados, logrando granjearse así el aprecio la admiración del pueblo panameño y del Gobierno Nacional.*

DECRETA:

- ARTÍCULO ÚNICO:** *Conferir la Condecoración Nacional de la Orden "MANUEL AMADOR GUERRERO", en el Grado de "Gran Cruz", al Honorable Señor JOSÉ FEDERICO HERNÁNDEZ-PIMENTEL, por sus relevantes méritos.*

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

Dado en la ciudad de Panamá a los 25 días del mes de Octubre de dos mil dieciséis (2016).

LUIS MIGUEL HINCAPIÉ

Ministro Encargado de Relaciones Exteriores

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

67

Entrada No.164-15

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO DANIEL OMAR CASTILLA SINISTERRA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ROSA AMÉRICA PORTES DE TANG, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO No.195 DE 18 DE AGOSTO DE 2011, "POR EL CUAL SE ORDENA LA EXPROPIACIÓN PARA LOS FINES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DE LA FINCA No.14013, INSCRITA AL TOMO 383, FOLIO 78, UBICADA EN EL CORREGIMIENTO DE RÍO ABAJO, CALLE 12 Y PROVINCIA DE PANAMÁ".

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

P L E N O



Panamá, doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Vistos:

El Abogado Daniel Omar Castilla Sinisterra, actuando en nombre y representación de la señora Rosa América Portes de Tang, apoderada general para pleitos de la señora Lau Way Fan de Yau, ha demandado la Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, "Por el cual se ordena la expropiación para los fines del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de la finca No.14013, inscrita al tomo 383, folio 78, ubicada en el Corregimiento de Río Abajo, Calle 12 y Provincia de Panamá".

I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL

La parte resolutive del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, es del tenor siguiente:

"Artículo 1. Expropiar por motivo de interés social urgente, a favor del Banco Hipotecario Nacional, la finca 14013, inscrita a Tomo 383 y Folio 78, ubicada en el Corregimiento de Río Abajo, Calle 12, Distrito y Provincia de Panamá, propiedad de la Sra. Wai Fan Lau de Yau,

68

cuyas medidas y linderos están descritos en el Registro Público.

Artículo 2. *Ordenar a la Dirección General del Registro Público, efectuar las inscripciones correspondientes de este Decreto, para los fines del mismo y también el traspaso a nombre del Banco Hipotecario Nacional, de la finca objeto de la expropiación.*

Artículo 3. *El Banco Hipotecario Nacional pondrá a disposición del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la finca objeto del presente acto a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 117 de la Constitución Nacional.*

Artículo 4: *Autorizar al Ministerio Público, para que promueva el proceso correspondiente ante el Órgano Judicial a efectos de establecer el monto de la indemnización que habrá de pagarse por esta expropiación”.*



II. DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante aduce que se viola de forma directa el artículo 51 de la Constitución Política, ya que a su criterio no se dieron los supuestos de guerra, grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que justificaran la expropiación, demolición de mejoras y ocupación material de la Finca No.14013, de propiedad de la señora Lau Way Fan de Yau.

Indica el demandante que el citado Decreto Ejecutivo no cumplió con los requisitos mínimos para este tipo de actos administrativos que deciden una expropiación extraordinaria y luego de tres años de dictado el premencionado Decreto Ejecutivo el Banco Hipotecario Nacional ni el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial han gestionado proyecto alguno de interés social en la finca en cuestión.

De igual forma, señala que se ha violado en forma directa el artículo 47 de la Constitución Política por omisión al librar, el Órgano Ejecutivo un acto expropiatorio, sin que existieran las circunstancias establecidas por la Constitución Política.

También indica que se ha producido la violación en forma directa del artículo 32 de la Constitución Política puesto que el Ministerio de Vivienda y

69

Ordenamiento Territorial al expropiar bajo el mecanismo de expropiación extraordinaria sin reunir las condiciones mínimas, violentó este principio.

Consecuentemente, apunta también a que se ha violado directamente por omisión el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, toda vez que, no se aseguró la efectividad del derecho al debido proceso ni se protegieron los bienes de la señora Lau Wai Fan de Yau y que no se cumplió con los deberes establecidos en el Ley No.57 de 1946 que hace la diferencia entre expropiaciones de interés social y las que son de utilidad pública.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la demanda, por cumplir con los requisitos legales que exige el Código Judicial los cuales son que la demanda esté en debida forma y que cumpla además con lo que exige el artículo 2560 del Código Judicial, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación, quien mediante Vista Fiscal No.4 de 27 de febrero de 2015, emite su opinión, considerando que no es inconstitucional, pues no vulnera en modo alguno los artículos 17, 32, 47 y 51 de la Constitución Política; fundamentando, entre otros aspectos en que a pesar de que es obligación del Estado proteger los bienes de los particulares, también éstos tienen el deber, en su calidad de propietarios, de mantener la función social de la propiedad, de conformidad con lo que establece el artículo 48 de la Constitución Política, y en razón de que la propietaria de la finca 14013 no cumplió con la obligación dimanante de esta norma, pues el bien inmueble objeto de expropiación se encontraba sumamente deteriorado, en condiciones deplorables, representando un riesgo para los residentes y vecinos.

Además, indica que el Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, se ajusta a la norma constitucional, ya que se emitió con un contenido de interés social y ante la dificultad en la localización de su propietaria. Por ello, se llevó a cabo el mecanismo de expropiación más apropiado en ese momento.

IV. CONSIDERACIONES DEL PLENO



En primera instancia es importante destacar que la Subsecretaria Administrativa de la Corte Suprema de Justicia certifica a la Secretaría General de esta Corporación de Justicia que se publicó por tres (3) días en un periódico de circulación nacional, del Edicto Núm.357 de 10 de mayo de 2015, por medio del cual se pone en conocimiento a las personas interesadas de su facultad para presentar argumentos por escritos sobre el caso. El mismo fue publicado en el Diario La Estrella de Panamá, los días 9, 10 y 11 de mayo de 2015, tal como se constata de fojas 45 a 48 del expediente en cuestión, sin que compareciera alguna persona como interesada en el tema a que se refiere la demanda de Inconstitucionalidad.

Agotados los trámites pertinentes y atendidos los argumentos planteados por el accionante y lo conceptuado por la Procuraduría, procede a esta Corporación de Justicia a hacer las siguientes consideraciones:



En la interpretación constitucional, le va a corresponder al operador del control de la constitucionalidad, el explicar o aclarar el sentido y alcance de la Constitución al confrontarla con el acto o norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

La disconformidad del proponente gira en torno a que considera que el Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, *"Por el cual se ordena la expropiación para los fines del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de la finca No.14013, inscrita al tomo 383, folio 78, ubicada en el Corregimiento de Río Abajo, Calle 12 y Provincia de Panamá"* es inconstitucional, por ser violatorio de los artículos 17, 32, 47 y 51 de la Constitución Política de la República de Panamá.

La parte resolutive del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, es del tenor siguiente:

"Artículo 1. Expropiar por motivo de interés social urgente, a favor del Banco Hipotecario Nacional, la finca 14013, inscrita a Tomo 383 y Folio 78, ubicada en el Corregimiento de Río Abajo, Calle 12, Distrito y

21

Provincia de Panamá, propiedad de la Sra. Wai Fan Lau de Yau, cuyas medidas y linderos están descritos en el Registro Público.

Artículo 2. *Ordenar a la Dirección General del Registro Público, efectuar las inscripciones correspondientes de este Decreto, para los fines del mismo y también el traspaso a nombre del Banco Hipotecario Nacional, de la finca objeto de la expropiación.*

Artículo 3. *El Banco Hipotecario Nacional pondrá a disposición del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la finca objeto del presente acto a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 117 de la Constitución Nacional*

Artículo 4. *Autorizar al Ministerio Público, para que promueva el proceso correspondiente ante el Órgano Judicial a efectos de establecer el monto de la indemnización que habrá de pagarse por esta expropiación”.*



Indica el actor que la violación al artículo 17 de la Constitución Política, se produce porque no se aseguró la efectividad del derecho al debido proceso, ni se protegieron los bienes de la señora **Lau Way Fan de Yau** y tampoco se cumplió con la aplicación correcta de la Ley No.57 de 1946.

Con respecto al artículo 32 considera que esta norma ha sido violada de forma directa por omisión ya que se dispuso una expropiación extraordinaria a favor del Banco Hipotecario Nacional, violándose el trámite legal. Además, indica que este artículo cuando se refiere a que es función del Estado establecer una política nacional de vivienda, debe hacerse a juicio del accionador con la participación de los propietarios de inmuebles.

Por otra parte, indica que se ha violado el artículo 47 de la Constitución Política ya que considera que el Órgano Ejecutivo libró un acto expropiatorio sin que existieran las circunstancias establecidas en la Constitución Política, violentándose el derecho garante de la propiedad privada; y que el desarrollo y la libertad de una sociedad y sus individuos dependen en gran medida del contenido y protección de los derechos de propiedad.

72

También cuestiona que se ha vulnerado el artículo 51 de la Constitución Política, refiriéndose a que el Presidente de la República y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, emitieron el Decreto Ejecutivo impugnado sin que se dieran los tres (3) supuestos que señala la norma constitucional: 1. Que exista un estado de guerra; 2. Perturbación del orden público; 3. Que surja una circunstancia de interés social urgente.

Expuestos los hechos en que se argumenta la Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, bajo la supuesta violación de los artículos 17, 32, 47 y 51 de la Constitución Política, le corresponde a esta Superioridad emitir una opinión al respecto.

La expropiación es una institución de Derecho Público que consiste en la transferencia unilateral, pero justificada, de la propiedad privada hacia el Estado, lo cual conlleva además el pago de una indemnización equivalente al valor económico del bien expropiado.

En ese sentido, la expropiación es el instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, pero tal prerrogativa del Estado, advierte el Pleno, no es ilimitada, ya que debe ser entendida, en el contexto de un Estado Constitucional, respetuoso de los derechos fundamentales que lo sustentan.

La legislación panameña tradicionalmente ha regulado dos tipos de expropiación, a saber: Ordinaria y Extraordinaria. La primera de ellas, la ordinaria tiene lugar cuando una Ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer, y para que se verifique legalmente es necesario que un juez la decrete, que fije el monto de la suma que debe recibir el expropiado como indemnización, y que el Estado pague previamente la indemnización antes de que se haga la transferencia del bien.

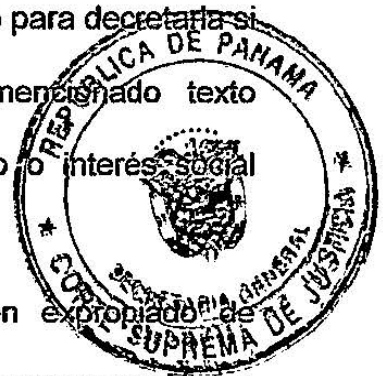


En tanto, para que la **expropiación extraordinaria** tenga lugar, no se requiere que una Ley fije los motivos de utilidad pública que deban satisfacerse, sino que el Ejecutivo está facultado para decretarla en caso de guerra, de **grave perturbación del orden público o de interés social urgente** que exija medidas rápidas. En dichos supuestos y, a diferencia de la expropiación de tipo ordinaria, el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, pues ésta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien.

Al respecto, la Corte procede a subrayar que **la expropiación dispuesta en el caso de la finca 14013 fue la expropiación extraordinaria**, prevista en el artículo 51 de la Constitución de 1972, que faculta al Ejecutivo para decretarla si mediaba cualquiera de las causales previstas en el mencionado texto constitucional: guerra, grave perturbación del orden público o interés social urgente.

En estos casos, el Ejecutivo puede ocupar el bien expropiado de inmediato, y **aunque también está compelido a una compensación o indemnización**, no es requisito previo el pago de la misma antes de producirse la transferencia; la indemnización puede ser saldada con posterioridad al acto de expropiación u ocupación del bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política.

Conociendo entonces que la expropiación de carácter extraordinario, sobre todo, implica una decisión unilateral del Estado, amparado en el ejercicio de su poder soberano y bajo causas justificadas que garanticen el cumplimiento de las funciones de bienestar social, utilidad pública o seguridad nacional que le son propias, es obvio que el expropiado tiene que soportar las consecuencias de dicha disposición, sin ofrecer mayor resistencia opositora a esta medida. No obstante, es menester determinar si el Órgano Ejecutivo sustenta alguno de los tres supuestos bajo los que se permite la expropiación extraordinaria.



Además, y aun cuando el propietario del bien se ve obligado, en este último tipo de expropiación, a aceptar la tradición de su derecho como dueño hacia las manos del Estado, **si puede mostrar disentir en cuanto al valor indemnizatorio que la actividad expropiatoria conlleva**, de allí que la legislación nacional brinda, en primera instancia, la posibilidad para que expropiante y expropiado negocien y acuerden un precio que satisfaga los intereses de ambos, o en caso contrario; es decir, de no concordar en cuanto a la suma, que se inicie un proceso judicial a través del cual la Autoridad jurisdiccional competente, fije la cantidad justa que merece recibir el antiguo propietario en concepto de compensación o indemnización económica.

Así entonces, es evidente que a pesar de que el Estado, a través del Órgano Ejecutivo, puede y tiene la facultad constitucional y legal de expropiar, no puede fijar unilateralmente el monto económico con el que indemnizará al expropiado, pues actuar de dicha manera representaría un acto arbitrario trasgresor de la seguridad jurídica que él mismo está obligado a brindar a sus asociados, así como también una vulneración al principio del debido proceso, que acarrea la realización de un juicio especial de indemnización, en aquellos casos en que no exista acuerdo entre las partes para la fijación de la cuantía que compense tal medida.

Ahora bien, sobre la violación del artículo 17 de la Constitución Política, debo expresar que el Pleno no comparte el criterio del activador constitucional, pues a pesar de que es obligación del Estado proteger los bienes de los particulares, también éstos tienen el deber, en su calidad de propietarios, de **mantener la función social de la propiedad**, de conformidad con lo que establece el artículo 48 de la Constitución Política, cuyo texto indica:

*"La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la **función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización**". (El resaltado es del Pleno).*



25

Respecto a este tema, luego de revisar el contenido del Decreto Ejecutivo impugnado surge que la propietaria de la Finca 14013 no cumplió con la obligación dimanante de esta norma, pues el bien inmueble objeto de expropiación se encontraba sumamente deteriorado, en condiciones deplorables, representando un riesgo para los residentes vecinos.

Ante este escenario, el Estado tenía solamente dos (2) alternativas viables en ese momento, llevar a cabo una Expropiación Ordinaria (Artículo 48 de la Constitución Política) o una Expropiación Extraordinaria (Artículo 51 de la Constitución Política), en virtud de la facultad concedida de establecer una política nacional de vivienda conforme lo dispone el artículo 117 de nuestra Carta Magna. En consecuencia, se debía decidir por la opción más conveniente tomando en cuenta las necesidades o condiciones del momento. De allí que el propósito de expropiar de manera extraordinaria la Finca 14013, respondió al interés de Estado de brindarles a personas de escasos recursos viviendas dignas y seguras en el Corregimiento de Río Abajo, en base al interés social urgente, razón por la cual consideró que no se ha violado la norma constitucional.

Respecto a los procesos de expropiación extraordinarios es importante reconocer el criterio establecido por el Dr. Jorge Fábrega Ponce, el cual indica lo siguiente:

"En los casos de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente que exigen medidas rápidas de conformidad con el artículo 47 de la C.P. el ejecutivo está facultado-sin necesidad de Ley- para decretar la expropiación, se observa el siguiente trámite:

Inmediatamente que el representante de la respectiva entidad estatal reciba la orden de promover el proceso junto con los documentos correspondientes procederá a proponer la acción. En este caso y a diferencia de la expropiación extraordinaria el ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, pues esta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del



34

bien". (Dr. Jorge Fábrega P., obra Procesos Civiles, Página 691.)

En cuanto a la violación del artículo 32 de la Constitución Política, que guarda relación con el debido proceso, el Pleno disiente del criterio del demandante pues consideramos que el Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, se ajusta a la norma constitucional, habida cuenta que se emitió con un contenido de interés social y ante la dificultad en la localización de su propietaria. Por ello, se llevó a cabo el mecanismo de expropiación más apropiado en ese momento, el cual consistió en una expropiación extraordinaria cuyos fundamentos quedaron debidamente sustentados en el Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, por el cual se expropió la Finca 14013, propiedad de la señora **Lau Way Fan de Yau**.

También argumenta el activador constitucional, que el procedimiento de expropiación aplicado sobre la Finca 14013, infringió el derecho a ser oído; a ser juzgado por Tribunal competente, predeterminado por la ley; el derecho de aportar pruebas ilícitas relacionadas con el objeto del proceso.

No obstante, no es posible coincidir con dicho criterio dado que consta en el contenido del Decreto Ejecutivo impugnado que efectivamente se llevó a cabo un acto cuyas características respondían a una expropiación extraordinaria sobre la finca 14013, en virtud de un interés social urgente, conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política. Esto es, que se respetó el mandato constitucional sobre el tema en concreto.

Es importante aclarar y así consta en el contenido del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, que se realizaron **infructuosas diligencias para comunicarle a la propietaria de la Finca 14013, la señora Lau Way Fan de Yau, la decisión del Estado de adquirir dicho bien para una obra de interés social y no se logró contactar. Finalmente, se hace la comunicación, no quedando más al Estado que proceder conforme a la regulación constitucional y legal, según se aprecia.**



Otra de las normas constitucionales que plantea el activador que ha sido violado es el artículo 47 de la Constitución Política y la Ley Suprema del Estado, para llevar a cabo un proceso de expropiación extraordinaria.

Si bien en la demanda se afirma que el Estado ejecutó un proceso de expropiación extraordinaria y no ordinaria sobre la Finca 14013 propiedad de Lau Way Fan de Yau, sin que existieran las condiciones o características propias para ejecutar este tipo de proceso, pues se refiere a que *"no existió la necesidad urgente de tomar posesión del inmueble, demoler sus mejoras y expropiarlo"*, sustentando su posición en que hasta estos momentos el bien se encuentra en las mismas condiciones que cuando se expropió, ello es un criterio meramente subjetivo del demandante, que no consta acreditado en la demanda.

Por el contrario, sustenta el Decreto Ejecutivo que sobre la finca expropiada estaban construidas cinco (5) edificaciones de madera y mampostería, constituidas por planta alta y baja, 50 apartamento, los cuales estaban totalmente deteriorados, las paredes, puertas y ventanas y escaleras en muy mal estado, vigas y columnas con óxido y grietas, y el sistema eléctrico sin ninguna protección, representado un serio peligro para los residentes, circunstancias que están plasmadas en el Informe de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), que a su vez, recomendó condenar el inmueble objeto de expropiación debido a las condiciones deplorables y riesgosas en las que se encontraba.

No cabe duda que el constituyente panameño se ha preocupado por el respeto a la propiedad privada, a tal punto que se ha ocupado de ella dentro del listado de derechos denominados fundamentales, en el respectivo título de la Constitución. Su regulación constitucional conlleva el reconocimiento de su importancia en las sociedades liberales, y como reacción a los abusos a que eran sometidos los propietarios cuando el gobernante, como sanción o



simplemente para aumentar la Hacienda Pública, se hacía con los bienes y hacienda del ciudadano.

En la evolución constitucional panameña, y desde el enunciado del texto constitucional de 1941, la noción de la propiedad abandona los criterios individualistas de la Constitución de 1904 y hace de la **"función social"** un **elemento estructural del concepto**. Esta integración a la definición de la **propiedad privada** excede las clásicas restricciones impuestas por la legislación y los reglamentos, y no es ya *"el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley"* que enuncia el Código Civil en el artículo 337. En consecuencia, **la regulación de la propiedad, desde la perspectiva de su función social, implica un derecho y una obligación para su propietario.**

En ese sentido, el Doctor **Arturo Hoyos**, jurista panameño ha señalado que *"es claro que a inicios del presente siglo XXI el derecho a la propiedad privada se ha extendido de una manera impresionante a través del mundo"*, sin embargo, *"con la llegada de constitucionalismo social y la incorporación de la nación de un derecho de propiedad que debe cumplir con su función social, surge la vertiente limitativa de este derecho con obligaciones para el propietario derivadas de requerimientos sociales"*. [El resaltado es del Pleno]. (Hoyos, Arturo. *La Interpretación Constitucional*. 2ª edición. Editorial Portobelo, págs. 167 y 175).

La propiedad privada se podría definir *"...como el derecho real que tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales...que le son propias"*. (Sentencia del Tribunal Constitucional de Colombia C-189, mar.15/2006, M.P. Rodrigo Escobar Gill).

En esa misma dirección, resulta útil revisar qué planteamientos, en referencia a la propiedad privada como derecho fundamental, se han dado en la



27

jurisprudencia extranjera y específicamente por la Corte Constitucional de Colombia, por lo que no resulta en vano citar un fragmento de la Sentencia T-547, oct. 2/92, bajo la ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, y en esa Sentencia la Corte Constitucional de ese país, sobre la propiedad privada, manifestó lo siguiente:

"La propiedad privada goza de los privilegios que le otorgan el Estado y sus instituciones, amparo a la propiedad que no puede ser menoscabado, violado o vulnerado por leyes posteriores. Luego la propiedad legítimamente constituida tiene todas las prerrogativas legales y está protegida por este ordenamiento constitucional.

Pero esa propiedad, aun así concebida, tiene un límite, cuando ella entra en conflicto en razón de un ordenamiento legal con el interés público, aquélla deberá ceder en favor del interés de la colectividad.

Porque la propiedad en ningún momento debe cumplir fines ególatras o exclusivistas para quien la posee, sino que está encaminada a satisfacer necesidades de interés común o social.

...
Persigue el Estado que todos los bienes sean productivos, tanto para el dueño como para la Sociedad y que a través de la producción se consignen los ingresos que hayan a influir en el patrimonio particular y en la tributación como medio de alimentación del fisco nacional". (El resaltado es por nuestro Pleno).



Así las cosas, con respecto al derecho de la propiedad, efectivamente consta en el Decreto Ejecutivo impugnado, que el acto de expropiación extraordinario ejecutado sobre la Finca 14013 fue fundamentado en el artículo 48 de la Constitución Política, el cual establece la obligación que tiene el dueño de un bien en razón de la función social que debe llenar, por la cual no se incumplió con dicho precepto y, por ende, no se viola el artículo 47 de la Constitución Política.

El activador constitucional también demanda la Inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, porque según afirma, viola el artículo 51 de la Constitución Política. Señala que la violación de esta norma se da porque se expropió la finca sin que existieran los supuestos de guerra o

80

grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que justificaran la demolición de mejoras y ocupación material de la Finca 14013 propiedad de Lau Way Fan de Yau.

Sin embargo, la norma constitucional expone tres (3) supuestos distintos:

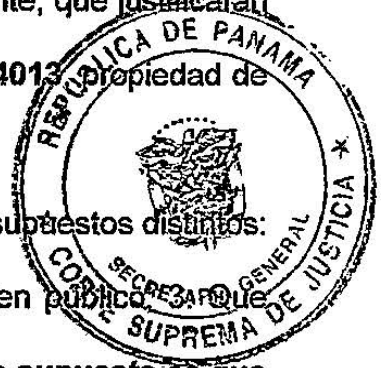
1. Que exista un estado de guerra;
2. Perturbación del orden público que surja una circunstancia de interés social urgente.

En el último supuesto es que encaja la emisión del texto demandado, de cuyo contenido se desprende que se dieron hechos y circunstancias contundentes y suficientes que demuestran que existía un interés social urgente para declarar la expropiación de la Finca 14013 propiedad de Lau Way Fan de Yau, de allí que no se violó la norma aludida.

En ese sentido, conforme el Decreto demandado, la expropiación tiene como finalidad garantizar la ejecución o materialización del "**PROYECTO COROTÚ**", que consiste en "*dos edificios los cuales además de cumplir con normas que garantizan un adecuado nivel de vida, contarán con un área recreativa que permitirá el sano desarrollo de jóvenes y adultos que vivan en el proyecto*". También el Decreto Ejecutivo manifiesta que en caso de lograr construirse el Proyecto Corotú "*se estaría atendiendo necesidades colectivamente reconocidas como imperativas y vinculadas con la atención de necesidades primarias tales como la habitación y un espacio digno*".

Después de un examen de los argumentos expuestos, el Pleno llega a la conclusión de que no le asiste razón al demandante. Una confrontación de los artículos impugnados con las normas constitucionales que se estiman infringidas revelan, de manera indubitable, que no existe colisión entre las normas acusadas y las que se estiman violadas.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el Decreto Ejecutivo No.195 de 18 de agosto de 2011, "*Por el cual se ordena la expropiación para los fines del*



banda R

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de la finca No.14013, inscrita al tomo 383, folio 78, ubicada en el Corregimiento de Río Abajo, Calle 12 y Provincia de Panamá”.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Oyden Ortega Duran
OYDÉN ORTEGA DURÁN
MAGISTRADO

Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

Jose E. Ayuprado Canals
JOSÉ E. AYUPRADO CANALS
MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Secundino Mendieta
SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO

Harry A. Diaz
HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO

Luis R. Fabrega S.
LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO

NO ANTERIOR EN FOLIO...
DE SU ORIGINAL
19 de octubre de 2016
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 03 días del mes de Octubre del año 2016 a las 9:15 de la tarde Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.



[Signature]
Firma de la Notificada



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

El Licenciado Víctor Manuel Martínez Cedeño, actuando en su condición de apoderado judicial de los señores Esperanza Mena, Ana Flores, Hermel Martínez, Raquel de Marín y Isidro Tunay, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente.

LO QUE SE DEMANDA

Mediante el presente proceso la demandante pretende que esta Sala determine lo siguiente:

"Solicitamos que se declare NULA POR ILEGAL la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011 <<Por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del Proyecto denominado EXTRACCIÓN DE ROCA CERRO CABRA>>."

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La parte demandante fundamenta su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción señalando principalmente lo siguiente:

"PRIMERO: Que el Ministerio de Comercio e Industrias le otorgó a la sociedad CANTERA DEL ISTMO, S.A., mediante el Contrato N°02 de 3 de mayo de 2012 derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) en tres (3) zonas de 501.92.00 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá y en el Corregimiento de Veracruz, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, demarcada en los planos aprobados por la Dirección Nacional de Recursos Minerales e identificada por ésta con los números 2010-184, 2010-185 y 2010-187.

258

SEGUNDO: Que para obtener el contrato a que se refiere el hecho anterior, la sociedad CANTERA DEL ISTMO, S.A., sometió a consideración de la Autoridad Nacional de Ambiente un estudio de impacto ambiental categoría II, para el proyecto denominado EXTRACCIÓN DE ROCA CERRO CABRA.

TERCERO: Que en la aprobación del Estudio de Impacto ambiental Categoría II, para el proyecto denominado EXTRACCIÓN DE ROCA CERRO CABRA no se cumplieron las normas que regulan la aprobación de los estudios de impacto ambiental.

CUARTO: Que en la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, para el proyecto denominado EXTRACCIÓN DE ROCA CERRO CABRA no se cumplió con la realización de las entrevistas que exigen las normas que regulan la aprobación de los estudios de impacto ambiental."

Como disposición legal infringida por la resolución impugnada, se señala el artículo 31 del Decreto Ejecutivo N°123 de 14 de agosto de 2009, en forma directa y por comisión, toda vez que dicha norma establece la obligación de la Autoridad Nacional del Ambiente de solicitar información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter científico para obtener información relacionada con el proyecto y sus posibles impactos ambientales incluidos en el estudio de impacto ambiental; contrario a lo dispuesto en la norma y tratándose de una explotación minera, la entidad demandada no solicitó información a la sociedad civil o a organizaciones científicas que le permitieran obtener antecedentes en la relación con la propuesta de extracción de minerales no metálicos en Cerro Cabra y sus posibles impactos ambientales.

Otra norma considerada infringida por el acto demandado es el artículo 37 del Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, de manera directa y por comisión, ya que dicha disposición establece claramente que es obligación de la Autoridad Nacional del Ambiente realizar un foro público en los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, cuando la obra a desarrollar así lo requieran y una actividad de explotación minera conlleva realizar un foro público por los efectos que sobre el ambiente la misma genera; sin embargo, en el caso que nos ocupa,



259

la autoridad demandada no realizó el foro público que la norma legal invocada le obliga a realizar para que la comunidad afectada durante la etapa de revisión del Estudio de Impacto Ambiental, expusiera su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podría afectar el proyecto, obra o actividad de que se trate, y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos por ellos identificados y/o que pudiesen estar no identificados en la magnitud correspondiente.

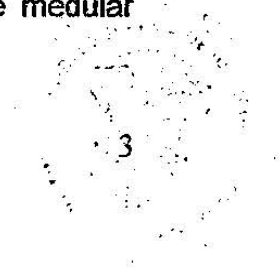
Finalmente considera que se ha infringido el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, de manera directa por comisión, en vista que la autoridad demandada no cumplió con esta obligación, ya que la supuesta consulta ciudadana, las cuales realizaron a 10 personas, no son residentes del corregimiento de Veracruz, que es la comunidad a la cual tenían que realizar la consulta ciudadana.

INFORME DE CONDUCTA

De fojas 28 a 29 del presente proceso, consta el informe de conducta de la autoridad demandada, el cual fue requerido por esta Sala, a través de la resolución fechada 18 de julio de 2012, que admitió la demanda presentada, en el cual lo que se expone es un detalle de las principales piezas que conforman el expediente administrativo desde su iniciación con la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto denominado Extracción de Roca Cerro Cabra, presentado por la empresa Promotora Cantera del Istmo, S.A.; hasta la constancia de la emisión de la resolución objeto de estudio.

CONTESTACIÓN DE DEMANDA DE LA EMPRESA CANTERA DEL ISTMO, S.A.

De fojas 93 a 99 del presente expediente consta la contestación de demanda de la sociedad Cantera del Istmo, S.A., la cual en su parte medular



260

establece lo siguiente:

“ ...

Que la aprobación de dicho Estudio de Impacto Ambiental, CATEGORIA II, mediante Resolución IA. 132-2011 de 22 de febrero de 2011; se da luego de cumplidos los requisitos exigidos por la Ley.

...

...Que al tenor de lo establecido en el artículo 31 del Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009,...

...no establece la obligación para la Autoridad Nacional del Ambiente, como lo interpreta el demandante, de solicitar información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter científico para obtener información relacionada con el Proyecto y sus posibles impactos ambientales incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.

La norma no establece obligación alguna, ni obliga a la ANAM a ejecutar ninguna acción, la norma manifiesta claramente que la ANAM “podrá solicitar.....”, lo cual no deja lugar a dudas que no se trata de una obligación o deber, sino de una acción que queda sujeta a la discrecionalidad de la ANAM.

Es a discreción de la ANAM, que se podrán realizar o llevar a cabo acciones o diligencias. En ese sentido, la ANAM, cumpliendo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo, ordenó realizar consultas dirigidas a las UNIDADES AMBIENTALES SECTORIALES (UAS), que según el Decreto 123, capítulo 1, define como: <<Organismo creado por las Instituciones Sectoriales y Municipios dentro de su estructura, como órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial para la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental. >>

...

Por lo que se reitera que sobre este particular, se cumplió con todos los requisitos que exige la normativa, realizando las consultas a las Unidades Ambientales Sectoriales, tal y como lo dispone la legislación en comento.

Mediante Memorándum DEIA 0918-1512-10 y Nota DIEORA-UAS 0362-1512-10 se enviaron las consultas a las Unidades Ambientales Sectoriales, que fueron preguntadas y cuyas respuestas constan en el Expediente Administrativo al que alude el INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA que remite la ANAM y que reposa en



261

este dossier, lo cual es contrario a lo afirmado por el demandante.

Consta en el Expediente Administrativo y así lo reitera la ANAM, las respuestas de aquellas instituciones a las que se les solicitó información pertinente.

... El demandante no distingue entre un Proyecto Categoría II y un Proyecto Categoría III ya que afirma que era obligación de la ANAM realizar un Foro Público, cuando el Decreto 123 en su artículo 37 establece claramente que solamente es obligación del Promotor cuando se trata de Proyectos con impactos de CATEGORÍA III, sin embargo, nuestro proyecto fue ingresado y aprobado como CATEGORÍA II.

...

De lo anterior, se colige que cuando de (sic) Estudios de Impacto Ambiental CATEGORÍA II, no es obligatorio el Foro Público y que sólo se podrá disponer de su realización mediante una Solicitud fundamentada por la comunidad. Sin embargo, durante el proceso de evaluación no hubo ninguna solicitud por parte de la comunidad para realizar un foro público ni mucho menos se reunieron los requisitos que la ley exige para que dicha solicitud proceda.

... En referencia a lo que señala el demandante en cuanto a la transparencia con que se llevó a cabo la participación ciudadana, manifestamos que se cumplió con la consulta a través de la metodología de encuestas a la población aledaña al proyecto, es decir, a la comunidad de Llano Bonito, Distrito de Arraiján, ámbito de influencia del proyecto.

Esta información reposa en el Expediente Administrativo del Proceso de Evaluación.

...”

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 434 de 3 de septiembre de 2014, contestó la demanda presentada por el demandante señalando principalmente lo siguiente:



262

“ ...

Visto lo anterior, resulta evidente que en la situación en estudio el debate jurídico se centra en determinar si antes de aprobarse el Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto <<Extracción de Roca Cerro Cabra>>, se dieron los adecuados mecanismos de consulta ciudadana que permitieran a los moradores del corregimiento de Veracruz, exponer sus inquietudes y reparos con respecto al referido proyecto.

...

En efecto, según consta en autos, algunos moradores del corregimiento de Veracruz acudieron voluntariamente a las sesiones ordinarias del Consejo Municipal de Arraiján celebradas el 20 y 27 de marzo y el 5 de abril de 2012, en los cuales, al recibir cortesía de Sala, manifestaron su total disconformidad con la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental relativo al proyecto denominado <<Extracción Roca de Cerro Cabra>> (Cfr. fojas 17 a 45 del expediente judicial).

En tal sentido, cuestionaron el método de participación ciudadana empleado por los promotores del proyecto, consistente en una reunión informativa y en la aplicación de encuestas, pues, afirmaron no conocer a las personas a las cuales se les aplicó dicho instrumento de medición y si éstas eran moradoras del corregimiento de Veracruz (Cfr. fojas 21 y 24 del expediente judicial).

Al respecto observamos, que aunque en el expediente judicial reposan algunas de las encuestas realizadas, en éstas sólo se consignó que las personas objeto del muestreo eran moradores de Arraiján, sin hacer alguna precisión adicional en cuanto al domicilio específico de las mismas dentro del referido distrito (Cfr. fojas 54, 55 a 63 del expediente judicial).

...

Lo expuesto hasta aquí, deja en evidencia que en lo actuado no se dio una adecuada convocatoria para una efectiva participación ciudadana, de acuerdo con el procedimiento establecido para la


263

aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, en este caso, del proyecto para la <<Extracción de Roca Cerro Cabra>>, lo que hubiese garantizado a quienes se pudieran ver perjudicados con el mismo, la oportunidad de presentar sus puntos de vista, tomando en consideración los antecedentes de la obra, las posibles afectaciones ambientales, los potenciales impactos negativos al entorno y a la salud humana.

Por tratarse de un proyecto sensitivo para la comunidad, pues, versaba sobre la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) en la población de Veracruz, la Autoridad Nacional del Ambiente debió procurar la participación ciudadana, ya sea: 1) solicitando información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter científico, académico, personas individuales entre otros, a fin de obtener antecedentes en relación con la acción propuesta y sus posibles impactos ambientales, tal como lo establece el artículo 31 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; 2) y/o realizado el foro público al que se refiere el artículo 37 de la norma reglamentaria antes indicada, y que puede ser ordenado respecto a los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, cuando el proyecto, obra o actividad así lo amerite; requisitos a los que no se dio cumplimiento en la situación en estudio.

En concordancia con lo expuesto, la participación ciudadana afectada también debió permitirse de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 6 de 2002 que dicha normas para la transparencia en la gestión pública, a través de alguno de los mecanismos establecidos en el artículo 25 de la referida ley, lo que, como hemos visto, tampoco ocurrió.

Frente al hecho de que la comunidad **no participó adecuadamente en el proceso de evaluación para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental que se impugna**, consideramos que se han infringido las normas aducidas por la parte actora en sustento de su pretensión; razón por la cual, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución 132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.”



DECISIÓN DE LA SALA

Una vez revisado el presente proceso y luego de haberse cumplido con todas las etapas procesales, nos corresponde resolver la presente causa, previas las siguientes consideraciones.

El licenciado Victor Manuel Martínez Cedeño, actuando en su condición de apoderado judicial de los señores Esperanza Mena, Ana Flores, Hermel Martínez, Raquel de Marín y Isidro Tunay, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente.

A fin de determinar si el acto impugnado es violatorio de las normas señaladas en la demanda y luego de visto los argumentos principales tanto de las partes actoras Esperanza Mena, Ana Flores, Hermel Martínez, Raquel de Marín y Isidro Tunay, la institución demandada Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, la Empresa Cantera del Istmo, S.A., y la opinión de la Procuraduría de la Administración, pasaremos a hacer una revisión y análisis de los elementos probatorios allegados al proceso a fin de determinar si le asiste o no la razón al demandante.

Observa la Sala, que mediante Resolución IA 132-2011 de 22 de febrero de 2011, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, para la ejecución del proyecto denominado "Extracción de Roca Cerro Cabra".

Dicha resolución es impugnada por las demandantes señalando principalmente que no se cumplió con las normas que regulan la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental, específicamente no se cumplió con la realización



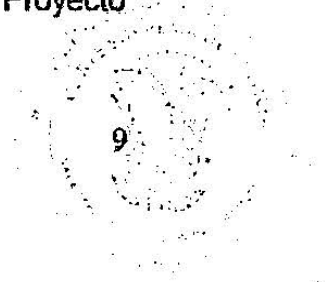
de las entrevistas que exigen las normas que regulan esta materia.

Al respecto debemos señalar que, el día 9 de diciembre de 2010, la sociedad Cantera del Istmo, S.A., presentó ante la Autoridad Nacional del Ambiente, solicitud de evaluación de Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, del Proyecto denominado "Extracción de Roca Cerro Cabra"; la cual fue admitida mediante Resolución DIEDORA-PROVEIDO 156-1512-10, y por la cual se ordenó el inicio de la fase de Evaluación y Análisis del Estudio de Impacto correspondiente.

Consta en el expediente la nota fechada 28 de diciembre de 2010, en la que se hace constar que en atención a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No.123 del 14 de agosto de 2009, artículos 35 y 36 se publicaron los avisos de consulta pública del proyecto "Extracción de Roca Cerro Cabra", realizado los días 23 y 24 de diciembre en el Periódico Día a Día; de igual manera consta la nota de fecha 3 de enero de 2011, donde se deja constancia del anuncio de consulta pública del referido proyecto, fijado el día 27 de diciembre de 2010 y desfijado el 30 de diciembre, en la Alcaldía de Arraiján y la de Panamá.

De igual manera se observa en el expediente administrativo el Informe Técnico de Evaluación No.006 de 7 de enero de 2011, emitido por el Departamento de Protección Ambiental de la Administración Regional de Panamá Oeste de la Autoridad Nacional del Ambiente, en el cual en el aparte correspondiente a las principales observaciones de la ciudadanía, que se realizaron entrevistas a 10 moradores de la comunidad los cuales manifiestan que no tienen ningún inconveniente con la realización del proyecto.

También se observa el Informe Técnico de Evaluación de Proyecto



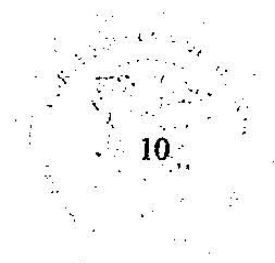
elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, en el cual se señala en el aparte correspondiente a las principales observaciones de la ciudadanía que, la participación ciudadana se desarrolló a través de un trabajo de encuesta y entrevistas, donde se tomó en cuenta a miembros de la asociación de paleros del lugar, también se involucró a las autoridades representativas de la zona facilitándoles información general sobre el proyecto a través de una ficha descriptiva del mismo e informándoles sobre la elaboración del EIA respectivo.

200

En contradicción con lo antes señalado, consta en el expediente judicial el testimonio de la señora Viodelda Itzel Ramos Ojo, residente en Veracruz, Barriada Cerro Cabra, Casa 19, quien al preguntársele si en la comunidad de Cerro Cabra, se efectuó alguna consulta o alguna invitación a la Comunidad informándoles que se iba a instalar en Cerro Cabra una empresa que se iba a dedicar a la explotación de rocas; contestó que no, que en ningún momento les informaron que iban a poner una Cantera y que no tomaron en cuenta a la población.

De igual manera consta el testimonio de la señora Paulina Rodríguez de Marín, quien es reside en Veracruz, calle Cerro Cabra, Casa 12, quien al preguntársele si en algún momento durante el año 2010, 2011 y 2012, ella o residentes del área de Cerro Cabra, se les consultó por parte de alguna empresa privada, en este caso una empresa llamada Cantera del Istmo, de que iban a explotar a través de esa empresa, rocas del área de Cerro Cabra, a lo que contestó que no, que en ningún momento le han informado eso.

Así las cosas, considera esta Sala que importante citar lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, el cual es del siguiente tenor literal:



267

“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.

...

La ANAM podrá solicitar a la comunidad directamente afectada la etapa de revisión del Estudio de Impacto Ambiental, su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podría afectar el proyecto, obra o actividad de que se trate, y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos por ellos identificados y/o que pudiesen estar no identificados en la magnitud correspondiente.

...”

La revisión de la norma transcrita nos permite compartir el criterio expuesto por el Procurador de la Administración, quien señaló que, lo que busca dicha norma es garantizar la participación ciudadana en las decisiones que puedan adoptar las autoridades en relación con algún proyecto, obra o actividad que se presente ante la Autoridad Nacional del Ambiente, con el propósito de conocer el impacto de las mismas en el ambiente, así como para brindarle a las comunidades afectadas o beneficiadas la oportunidad para que puedan expresar su opinión y comentarios sobre el proyecto, obra o actividad de que se trate.

De igual manera compartimos lo expresado por dicha autoridad respecto a que si bien, consta que se hicieron los avisos de consulta pública en el periódico y que fue sometido a un periodo de consulta pública, consta también que algunos moradores del corregimiento de Veracruz acudieron voluntariamente a las sesiones ordinarias del Consejo Municipal de Arraiján celebrados los días 20 y 27 de marzo y 5 de abril de 2012, en los cuales al recibir cortesía de sala expusieron su disconformidad con la resolución objeto de estudio, así como el hecho que cuestionaron el método de participación ciudadana empleado por los promotores

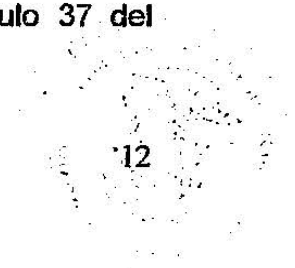
26/10

del proyecto, consistente en una reunión informativa y en la aplicación de encuestas y afirmaron no conocer a las personas a las cuales se les aplicó dicho instrumento de medición y si éstas eran moradoras del corregimiento de Veracruz; así como el hecho que, aunque en el expediente judicial reposan algunas encuestas realizadas, en estas sólo se dejó constancia que las personas objeto del muestreo eran moradores de Arraiján, sin hacer alguna precisión adicional en cuanto al domicilio específico de las mismas dentro del distrito; lo que deja en evidencia que en lo actuado no se dio una adecuada convocatoria para una efectiva participación ciudadana, lo que hubiese garantizado a quienes se pudieran ver perjudicados con el mismo, la oportunidad de presentar sus puntos de vista, tomando en consideración los antecedentes de la obra, las posibles afectaciones ambientales, los potenciales impactos negativos al entorno y a la salud humana, ya que al tratarse de un proyecto sensitivo para la comunidad, pues, versaba sobre la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) en la población de Veracruz, la Autoridad Nacional del Ambiente debió procurar una adecuada participación ciudadana.

Lo antes expresado nos permite corroborar la infracción alegada por las partes demandantes respecto a la norma en mención, es decir, el artículo 37 del Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009.

Aunado a lo anterior, debemos manifestar que no se puede pasar por alto que mediante Acuerdo Municipal 24 de 5 de abril de 2012, se declaró como Área Protegida entre otras, al Cerro Cabra, la cual se encuentra ubicada en la zona que iba a ser explotada y que es objeto del Estudio de Impacto Ambiental demandado.

Con base en los planteamientos antes señalados, considera la Sala que en vista que ha quedado demostrado el cargo de infracción del artículo 37 del



269

Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, no es necesario, en atención al principio de economía procesal entrar a conocer el resto de las normas consideradas infringidas, por lo tanto lo procedente es declarar la nulidad del acto impugnado.

En mérito de lo expuesto, 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 ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente.

NOTIFÍQUESE,


LUIS RAMÓN FÁBRAGA S.
MAGISTRADO




ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINA:

NOTIFIQUESE HOY 17 DE Octubre DE 20 16

Manamá, 10 de Octubre de 2016

A LAS 90:50 DE LA tarde

DESTINO: Gaceta Oficial de la República • Procurador de la Administración


SECRETARIA


Firma