

AM/ES/AB
20/8/2024
SR
C-370-74



MINISTERIO DE
AMBIENTE

Oficina de Asesoría Legal

MEMORANDO No. OAL- 0211 -2024

Para: GRACIELA PALACIOS
Directora de Evaluación de Impacto Ambiental

De:  MARIA del CARMEN SILVERA
Jefa de la Oficina de Asesoría Legal

Asunto: Oficio No. 3207

Fecha: 14 de agosto de 2024



Por este medio remito para su conocimiento y actuación en consecuencia, copia de la Resolución de 15 de julio del presente año, dictada por la Sala Tercera Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma Forense Maritza Cedeño Vásquez y Asociados, en representación de GREENFIELD RESOURCES INC., la cual declara que **NO ES ILEGAL** la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022.

Atentamente,

MCS/ys

Adjunto lo indicado





REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

Oficio No. 3207
Panamá, 06 de agosto de 2024.

C-370-24

Su Excelencia
JUAN CARLOS NAVARRO
Ministerio de Ambiente
E. S. D.

Señor Ministro:

Remito a usted, cumpliendo con lo señalado en el Artículo 65 de la Ley 135 de 1943, copia autenticada de la Resolución de 15 de julio del presente año, dictada por la Sala Tercera Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la **DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, interpuesta por la **FIRMA FORENSE MARITZA CEDEÑO VASQUEZ Y ASOCIADOS**, actuando en nombre y representación de **GREENFIELD RESOURCES INC.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Adjunto la copia autenticada de los expedientes remitido por el Despacho a su cargo (8 Tomos y 2 Cuadernillos).

Atentamente,

Lcda. Katia Rosas
Secretaria de la Sala Tercera
de la Corte Suprema de Justicia



/ch
Salida No. 670
Exp. No. 766402023

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL
MINISTERIO DE AMBIENTE

RECIBIDO

POR: *[Firma]*

FECHA: 12/8/2024 3:48 pm
Asesoría Legal

MIN. DE AMBIENTE
SECRETARIA GENERAL
2024 AGO 7 9:54AM

Francis

Salida



Entrada No. 766402023

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE MARITZA CEDEÑO VÁSQUEZ Y ASOCIADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GREENFIELD RESOURCES INC., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. DEIA-IA-RECH-003-2022 DE 26 DE ABRIL DE 2022, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema, conoce de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por la Firma Forense Maritza Cedeño Vásquez y Asociados, en representación de **GREENFIELD RESOURCES INC.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, y sus actos confirmatorios, mediante la cual se resuelve rechazar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto “**GREENFIELD MINING**”, emitida por el Ministerio de Ambiente.

A través de la Providencia de 17 de agosto de 2023, visible a foja 81 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada, para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.



I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

La parte Actora a foja dos (2) de su Libelo, solicita a la Sala Tercera se sirva a declarar:

1. Que es nula, por ilegal, la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente, la cual resuelve rechazar por el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto GREENFIELD MINING, cuyo promotor es GREENFIELD RESOURCES, INC.
2. Que es nula, por ilegal, la cual resolvió confirmar en todas sus partes, la Resolución DEIA-NA-RECON-003-2023, de 17 de enero de 2023, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE.
3. Que la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Tercera, luego de revocar las Resoluciones censuradas y previos trámites de rigor, declare que admite la SOLICITUD DE RETIRO del ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, CATEGORÍA III, presentada por GREENFIELD RESOURCES INC., del proyecto denominado GREENFIELD MINING.

II. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.

El Acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de veintiséis (26) de abril de 2022 emitida por el Ministerio de Ambiente, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

"RESUELVE:

"...Artículo 1. RECHAZAR el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado GREENFIELD MINING, cuyo promotor es el señor (SIC) GREENFIELD RESOURCES INC., conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

Artículo 2. ADVERTIR al PROMOTOR que el inicio, desarrollo o ejecución de las actividades del proyecto, sin habersele aprobado previamente el Estudio de Impacto Ambiental, puede acarrear responsabilidad civil o administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Artículo 3. NOTIFICAR a GREENFIELD RESOURCES INC., el contenido de la presente resolución.



Artículo 4. ORDENAR el **ARCHIVO** del expediente una vez quede ejecutoriada la presente resolución.

Artículo 5. ADVERTIR a **GREENFIELD RESOURCES INC.**, que podrá interponer recurso de reconsideración contra la presente resolución dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación...”

III. ANTECEDENTES.

En los hechos presentados por la Apoderada Judicial de la empresa **GREENFIELD RESOURCES INC.**, promotor del proyecto **GREENFIELD MINING**, se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“...Que la Resolución Número DEIA-IA-RECH-003-2022, de 26 de abril de 2022, mediante la cual se **RECHAZA** el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado **GREENFIELD MINING**, se basa para su rechazo de una serie de hechos, circunstancias y elementos que no se ajustan a la realidad ni técnica, ni jurídica...”

Que mediante Informe Técnico de Inspección No.008-2022 del 08 de febrero de 2022, emitido por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, se señalan algunas de las siguientes conclusiones ‘...La fuente hídrica identificada por el equipo consultor como quebrada veneno podría ser impactada, ya que la misma se encuentra en el medio de túneles de extracción; la vegetación que se observó en las áreas visitadas son gramíneas, rastros, parches de árboles dispersos, plantaciones de pinos y bosques de galería: La infraestructura abandonadas en años anteriores, no serán utilizadas por el proyecto, pues se habilitará nuevas áreas para el proceso de la mina. El desarrollo del proyecto tendrá que considerar los posibles impactos que podría incidir sobre las ruinas coloniales adyacentes debido a las vibraciones...”

El Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, al momento de elaborar el Informe Técnico de inspección No.008-2022, en el punto VIII Conclusiones, hace un análisis general al proyecto, en donde señala que se recorrió las áreas con mayor representatividad a utilizar en los procesos del proyecto minero, si bien es cierto que señala que la fuente hídrica identificada como quebrada veneno, podría ser impactada, ya que la misma se encuentra en el medio de túneles de extracción, también señala en el punto V. Resultados y observaciones de la inspección, página 2, que ‘...Se verificó que aguas arriba de dicha fuente mantenía un caudal constante, sin embargo, en el punto frente al pique y a la entrada de dos túneles subterráneos, se observó que dicha fuente no mantenía su caudal.’ Lo que hace ver que aguas abajo del proyecto, el caudal de la quebrada veneno es menor, lo que permite un mayor control en el arrastre de material aguas abajo del proyecto. El informe técnico no es desfavorable, sólo menciona la cercanía del recurso hídrico a algunas áreas mineras, cuyos impactos han sido identificados en el EsIA e implementado sus planes de manejo para evitar afectación.



El 16 de mayo de 2022, en nombre de nuestra representada, presentamos, mediante nota, solicitud de retiro del estudio de impacto ambiental del proyecto denominado GREENFIELD MINING. Mediante Resolución No.DEIA-NA-R-001-2022, de fecha 24 de mayo de 2022, se resolvió NO ADMITIR la solicitud de retiro del proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, del proyecto denominado GREENFIELD MINING, promovido por la sociedad GREENFIELD RESOOURCES INC.

EL propio MINISTERIO DE AMBIENTE reconoce que el expediente administrativo No.IIIM-002-2022, contentivo de la solicitud de nuestra representada, surtió el trámite del proceso de evaluación del EslA, y que en éste se emitió una Resolución, la cual se encuentra pendiente de notificación.

...Es importante resaltar que el acto administrativo objeto de nuestra impugnación, señala que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental realizó dos diligencias de notificación de la misma al representante legal de la empresa, siendo infructuosas de acuerdo a los informes secretariales de 9 y 16 de mayo del año en curso; sin embargo, ese hecho no constituye por sí solo una diligencia de notificación debidamente diligenciada, ya que pese a los informes a los que hace referencia la resolución impugnada, la Dirección no ordenó que se fijara edicto en puerta, como si se ha hecho en el caso de la resolución impugnada.

...Es un hecho reconocido por la propia entidad ministerial que la supuesta resolución identificada en el hecho anterior al no ser notificada, no ha producido efectos, y por lo tanto, desconocemos el contenido de ésta, y no puede servir de fundamento a ninguna actuación jurídica, dentro de la presente solicitud, toda vez que al no ser notificada, no se le brinda la oportunidad procesal de impugnación a nuestro representado, dejándolo en indefensión al fundamentar la decisión impugnada en otra Resolución que no se encuentra ejecutoriada..."

IV. NORMAS CONSIDERADAS INFRINGIDAS POR LOS DEMANDANTES.

La Apoderada judicial de la accionante sostiene que la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de veintiséis (26) de abril de 2022 emitida por el Ministerio de Ambiente, cuya declaratoria de nulidad se demanda, infringe las siguientes normas:

1. Los artículos 41 literal "b", 43 y 69, del Decreto Ejecutivo Número 123 de 14 de agosto de 2009, referentes al Procedimiento Administrativo para la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, a las aclaraciones, modificaciones o ajustes que son solicitadas al Promotor del Proyecto, y lo referente al



procedimiento para que el Promotor retire del Estudio de Impacto Ambiental una vez es sometido a evaluación.

2. El artículo 13 del Código de Recursos Minerales, referente a las facultades que toda concesión de extracción conferirá al concesionario.

3. Artículo 98 del Código de Recursos Minerales, que regula lo referente a la información secreta técnica, financiera y de operaciones en las concesiones mineras.

4. El artículo 201, numeral 34 de la Ley 38 de 2000, que dispone que el desistimiento es el acto por medio del cual el solicitante expresa su intención de dar por terminado el Proceso, sin que medie una decisión o Resolución de fondo respecto del derecho material invocado como fundamento de su petición. El desistimiento del Proceso no afecta el derecho material que pudiere corresponder al peticionario.

5. El artículo 37 de la Ley 38 de 2000, que señala su aplicabilidad a todos los Procesos Administrativos que se surtan en cualquier entidad estatal, salvo que exista una norma o Ley especial que regule el procedimiento para casos especiales o materias específicas.

6. Artículo 34 de la Ley 38 de 2000, el cual establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

Al explicar los cargos de ilegalidad la parte actora, medularmente indica que el Ministerio de Ambiente al solicitar información que las Unidades Ambientales Sectoriales requirieron, específicamente la solicitada por el Ministerio de Comercio e Industrias, no es necesaria en esta etapa, toda vez que la misma Ley le contempla que luego de obtener su licencia de extracción pueda seguir



explorando, y para llegar a ello, requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.

Además, que la Dirección Nacional de Recursos Minerales garantizará que toda información secreta que le sea entregada por el concesionario será mantenida en estricta reserva y será del conocimiento exclusivo del personal gubernamental directamente encargado de la aplicación de este Código mientras la concesión minera pertinente continúe en vigencia, por lo que señalan que la información faltante no podía ser aportada por el Promotor del Proyecto.

Aunado a lo anterior, plantea que el desistimiento del Proceso no afecta el derecho material que pudiere corresponder al peticionario; que en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental la figura conocida como retiro del EsIA, no surte los efectos propios de un desistimiento; y que la entidad demandada quebrantó las formalidades legales, al rechazar la solicitud de retiro del Estudio de Impacto Ambiental, sin tomar en consideración que la norma no establece términos ni condiciones para que éste pueda ser otorgado.

V. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Ambiente, mediante Oficio No.1872 de 17 de agosto de 2023, para que rindiera su informe explicativo de conducta, en el cual mediante Nota DM-1707-2023 de 29 de agosto de 2023, respondió lo siguiente:

“...**TERCERO:** Que dicho proyecto refiere a la reactivación del sistema de minado subterráneo para la extracción de oro existente en el área denominada como, antigua Mina Remance, ubicada en el corregimiento de Remance, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas...

...**OCTAVO:** Es menester señalar que, durante el proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, correspondiente al proyecto ‘GREENFIELD MINING’, se pudo determinar que el mismo no satisfacía las exigencias y requerimientos mínimos previstos por el Reglamento, para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto, obra o actividad...



NOVENO: Que mediante informe técnico de evaluación de veinte (20) de abril de 2022, emitido por el Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, recomienda el Rechazo del Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, en virtud de los siguientes puntos:

1. No se presentaron las medias mínimas para satisfacer las exigencias y requerimientos, para compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto.

2. El EsIA adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto objeto de Evaluación de Impacto Ambiental.

3. El Estudio en evaluación no cumple con los requisitos formales y administrativos establecidos en el Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No.155 de 5 de agosto de 2011...

DÉCIMO: Que conforme a lo regido por el artículo 41 del Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No.155 de 5 de agosto de 2011, se concluye la fase de evaluación y análisis del Estudio de Impacto Ambiental, con la emisión del informe técnico que recomienda rechazar el mismo. En virtud de ello, mediante Resolución DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, rechaza la ejecución del Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, denominado 'GREENFIELD MINING'.

En ese mismo orden de ideas, es oportuno señalar que se realizó una diligencia de notificación de nueve (9) de mayo de 2022 y otra el dieciséis (16) de mayo de 2022, conforme lo indica la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones.

DÉCIMO PRIMERO: Cabe resaltar que el día dieciséis (16) de mayo de 2022, la sociedad GREENFIELD RESOURCES, INC., presentó ante la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, solicitud de retiro del Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 69 por el Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009...

DÉCIMO SEGUNDO: Que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental mediante correo electrónico de veintiséis (26) de abril de 2022 y trece (13) de mayo de 2022, comunicó al promotor del proyecto, que existía una decisión pendiente de notificación en relación a la solicitud de evaluación al Estudio de Impacto Ambiental denominado 'GREENFIELD MINING', es oportuno resaltar que, dicho correo reflejaba la nomenclatura de rechazo...

DECIMO CUARTO: Que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, resuelve no admitir la solicitud de retiro a través



de la Resolución No. DEIA-NA-R-001-2022 de 24 de mayo de 2022, notificada mediante edicto el veintiuno (21) de julio de 2022, en virtud de que, el proceso de evaluación al Estudio de Impacto Ambiental había concluido...

DÉCIMO OCTAVO: La Licenciada **CEDEÑO**, el veintiuno (21) de octubre de 2022, presentó en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración en contra de la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, debidamente notificada el catorce (14) de octubre de 2022.

DÉCIMO NOVENO: Que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental mantuvo la decisión de rechazo, resolviendo mediante Resolución No. DEIA-NA-RECON-003-2023 de 17 de enero de 2023, notificada el dieciséis (16) de mayo de 2023, no admitir el Recurso de Reconsideración.

VIGÉSIMO: Que la misma, se sustenta en la inadecuada línea base levantada (físicoquímica, biológica, social y cultural) del área de influencia directa e indirecta del proyecto, y en la incidencia de fuentes hídricas dentro del área del proyecto, los cuales no fueron identificadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante lo cual el promotor no estableció, la demarcación de las áreas de protección, indicadas en el artículo 23 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, para cada cuerpo hídrico...

VIGÉSIMO TERCERO: Que, el Ministerio de Ambiente, mantiene la función de velar por el uso de los espacios en relación a sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, determinando con ello si la obra que se pretende llevar a cabo es ambientalmente viable o no de acuerdo a la capacidad de carga del área en evaluación, no obstante, como se evidencia dentro del expediente administrativo y se verificó durante el proceso de evaluación ambiental, el inadecuado levantamiento de la línea base, información mínima para la correcta identificación de los impactos sinérgicos y acumulativos, imposibilita la adecuada revisión a la propuesta técnica.

En vista de todos los argumentos esbozados por esta Entidad, solicitamos respetuosamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Honorable Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, sirva declarar que no es ilegal la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, toda vez que, el trámite se apegó al debido proceso."

VI. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 1819 de 4 de octubre de 2023, el representante del Ministerio Público, emite concepto conforme con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y le solicita a la Sala que se sirva de declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución impugnada, por las siguientes razones:



“...En primer lugar, al examinar el contenido del acto censurado de ilegal, es decir, la Resolución DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente...podemos apreciar claramente la gran cantidad de inconsistencias y deficiencias que presenta el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado ‘Greenfield Mining’...así como de igual forma, un número considerable de condicionantes para su aprobación y viabilidad que fueron presentadas por las Unidades Ambientales de diversas instituciones y en ese sentido, vemos que el Informe Técnico del Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, con fecha del 20 de abril de 2022, recomendó el rechazo del EsIA bajo análisis, señalando entre sus conclusiones, las siguientes:

‘...1. Durante la fase de evaluación y análisis del EsIA, el promotor no presentó las medidas para satisfacer las exigencias y requerimientos, para compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto.

2. El EsIA adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto objeto de Evaluación de Impacto Ambiental.

3.El Estudio en evaluación no cumple con los requisitos formales y administrativos establecidos en el Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, modificarlo por el Decreto Ejecutivo No.155 de 05 de agosto de 2011...’

...Ante todo lo antes planteado, vemos que lo dispuesto en la Resolución DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, la cual resolvió rechazar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado ‘Greenfield Mining’, encuentra su asidero jurídico perfectamente enmarcado dentro de lo que señala el artículo 50 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 ‘Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá y se deroga el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006’, por lo que, al examinar la norma antes mencionada, apreciamos que la misma establece lo siguiente:

‘Artículo 50. En el caso que la ANAM a través de análisis técnico, defina que el Estudio de Impacto Ambiental no satisface las exigencias y requerimientos, previstos en el Reglamento, para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto, obra o actividad procederá a calificarlo desfavorablemente y rechazar el Estudio de Impacto Ambiental’...

Respecto al artículo antes citado, apreciamos de manera palmaria que en el caso que la entidad, mediante un análisis técnico, defina que el EsIA no satisface las exigencias y requerimientos tendientes a evitar, reducir, corregir, compensar o controlar los impactos adversos emanados del proyecto, procederá a rechazarlo, siendo así que bajo esta facultad legal el Ministerio de Ambiente rechazó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III,



correspondiente al proyecto denominado 'Greenfield Mining', cuyo promotor es la hoy sociedad demandante Greenfield Resources Inc.

Es así que sobre ese escenario, tal como consta dentro de las constancias procesales del expediente judicial y administrativo, el Ministerio de Ambiente procedió a realizar un completo análisis técnico del Estudio de Impacto Ambiental bajo controversia, lo cual se evidenció de acuerdo a todos los informes y evaluaciones que además de la entidad, efectuaron las distintas Unidades Ambientales de varias instituciones y universidades... las que en su gran mayoría advirtieron un número considerable de inconsistencias y deficiencias del EsIA, lo que a todas las luces lo condujo a ser calificado como desfavorable, y en consecuencia, rechazado.

En ese sentido, mal pudiera alegar la parte actora que se ha vulnerado 41 (literal b) del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, cuando se ha podido constatar que el Ministerio de Ambiente cumplió con toda la fase de evaluación y análisis que refiere la norma... En abono a lo anterior, no podemos soslayar que la referida Ley 8 de 25 de marzo de 2015, dispone en su artículo 1 que el Ministerio de Ambiente es la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.

...En cuanto a lo demás argumentando por la accionante, al señalar que se han transgredido los artículos 201 (numeral 34), 34 y 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, manifestando entre otras cosas que la entidad demandada quebrantó las formalidades legales, vemos que de acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del expediente judicial, la accionante tuvo plena oportunidad procesal para interponer el correspondiente recurso de reconsideración en contra del acto censurado, incluso, para poder recurrir en contra de la Resolución DEIA-NAR-R-001-2022 de 24 de mayo de 2022 que no admitió la solicitud de retiro del EsIA, lo que a todas luces, constituyó por parte de la entidad demandada el completo apego a los principios que rigen el debido proceso..."

VII. DECISIÓN DE LA SALA

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

Competencia de la Sala

En primer lugar, resulta necesario señalar, que esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción promovida



por la Licenciada Maritza Cedeño Vásquez en representación de **GREENFIELD RESOURCES INC.**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42A de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva

En el caso que nos ocupa, la demandante **GREENFIELD RESOURCES INC.**, como persona jurídica que comparece en defensa de la legalidad contenida en la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción examinada.

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

CUESTIÓN PREVIA

Legislación aplicable

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

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

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



Antecedentes

De las constancias procesales, se observa que GREENFIELD RESOURCES, INC., a través de su representante legal, presentó ante al Ministerio de Ambiente, el día cinco (5) de enero de 2022, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, del proyecto denominado "GREENFIELD MINING", ubicado en el área denominada como la antigua Mina Remance, Corregimiento de Remance, distrito de San Francisco, provincia de Veraguas.

Bajo este marco, advierte la Sala que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto "Greenfield Mining", presentado por la sociedad "GREENFIELD RESOURCES", ante el Ministerio de Ambiente, fue admitido mediante Proveído DEIA-003-1201-2022 de 12 de enero de 2022, y se ordenó el inicio de la fase de evaluación y análisis del mismo, ya que cumplía con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones.

Mediante Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, el Ministerio de Ambiente RECHAZA el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado GREENFIELD MINING, cuyo promotor es el señor GREENFIELD RESOURCES INC.

A través de la Resolución DEIA-NA-RECON-003-2023 de 17 de enero de 2023, se RECHAZA el Recurso de Reconsideración promovido por la sociedad GREENFIELD RESOURCES INC., en contra de la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, presentada ante la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por su parte, en la Resolución No. DEIA-NA-R-001-2022 de 24 de mayo de 2022, no se admite la solicitud de RETIRO del proceso de evaluación del Estudio

de Impacto Ambiental, categoría III, del proyecto denominado GREENFIELD MINING, promovido por la sociedad GREENFIELD RESOURCES INC



La posición esgrimida por la parte actora radica principalmente en que, la autoridad administrativa en materia ambiental rechazó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "GREENFIELD MINING, categoría III, basado en una serie de hechos, circunstancias y elementos que no se ajustan a la realidad técnica, ni jurídica del proyecto y que los comentarios realizados por las Unidades Ambientales Sectoriales eran contrarios a la aprobación del proyecto en cuestión.

Además, plantea que el Informe Técnico de Inspección No.008-2022 no es desfavorable al proyecto, sólo menciona la cercanía del recurso hídrico a algunas áreas mineras, cuyos impactos han sido identificados en el EsIA e implementado sus planes de manejo para evitar su afectación.

Aunado a lo anterior, establece que su solicitud de retiro del Estudio de Impacto Ambiental, no fue admitida mediante la Resolución No.DEIA-NA-R-001-2022 de veinticuatro (24) de mayo de 2022, notificada mediante Edicto en Puerta No.001-2022, fijado el 21 de junio de 2022, a pesar de que la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, que rechazaba el Estudio de Impacto Ambiental no había sido formalmente notificada.

Por tales razones, consideran que el acto impugnado viola el contenido de los artículos 41 (literal b), 43 y 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, sobre evaluación de impacto ambiental; artículos 13 y 98 del Código de Recursos Minerales; artículos 201 (numeral 34) sobre el desistimiento, 37 y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo en General, y el principio de estricta legalidad.

Por otro lado, el Procurador de la Administración estima que la Resolución DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, emitida por el Ministerio de Ambiente, NO ES ILEGAL, en virtud de que no fueron transgredidas las garantías judiciales de la recurrente y que la Institución (Ministerio de Ambiente) emitió la misma de acuerdo a sus competencias como entidad rectora en materia

ambiental, a través de un análisis técnico que le otorgó a la misma los sustentos jurídicos para la emisión de la misma.

Problema Jurídico

Observa la Sala que, en este caso, existen dos (2) problemas jurídicos a resolver en la Acción que nos ocupa, los cuales radican en 1) determinar si el proyecto denominado "Greenfield Mining" debió ser aprobado por el Ministerio de Ambiente, al cumplir con la normativa ambiental establecida para tales efectos y 2) si el Ministerio de Ambiente debió admitir la solicitud de retiro del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente.

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

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

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras,

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



Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición...

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

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

Ahora bien, nuestra Legislación Ambiental, define la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), como el *"Sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente."*²

Lo que indica que la finalidad del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) consiste en suministrar la información **sobre posibles efectos ambientales de una obra o proyecto, para así mitigarlo, compensarlo o restaurarlo.**

El Estudio de Impacto Ambiental de "Greenfield Mining" fue categorizado como III, lo que según el Decreto Ejecutivo 123 de 2009 puede definirse como:

" Estudio de Impacto Ambiental Categoría III: Documento de análisis aplicable a los proyectos, obras o actividades incluidos en la lista taxativa prevista en el Artículo 16 de este Reglamento, cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos de tipo indirecto, acumulativo y/o sinérgico de significación cuantitativa y/o cualitativa, que ameriten, por tanto, un análisis

² Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y sus modificaciones.

más profundo para su evaluación y la identificación y aplicación de las medidas de mitigación correspondientes.”



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

“Criterio 1. Este se define cuando el proyecto genera o presenta riesgo para la salud de la población, flora y fauna y sobre el ambiente en general. Para determinar la concurrencia del nivel de riesgo. ...

Criterio 2. Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica y territorios o recursos con valor ambiental y/o patrimonial. ...

Criterio 3. Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre los atributos que dieron origen a un área clasificada como protegida o sobre el valor paisajístico, estético y/o turístico de una zona. ...

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

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

En atención a las precitadas normativas, de las constancias procesales, observa este Tribunal, que, en la Fase de Evaluación y Análisis del proyecto PERA, las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS), y las Direcciones del Ministerio de Ambiente efectuaron sus observaciones técnicas, al proyecto, entre ellas, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Vivienda y



Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), Ministerio de Cultura (MiCultura), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Ministerio de Salud (MINSA), Alcaldía de San Francisco, Dirección de Seguridad Hídrica, Dirección Forestal, Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad (DAPB), Dirección de Política Ambiental (DIPA), Dirección de Información Ambiental, Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Veraguas, Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica de Panamá.

Señalado lo previo, debemos indicar que la demandante plantea como vulnerados los artículos 41, literal b y el artículo 43 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones, que refieren a que la Unidades Sectoriales (UAS) y Municipales, durante la Fase de Evaluación y Análisis de los Estudios de Impacto Ambiental, los evaluarán y presentarán sus observaciones técnicas al mismo y en caso de requerirlo por parte del Ministerio de Ambiente, el Promotor del Proyecto también deberá presentar sus aclaraciones e información solicitada. Los referidos artículos 41 y 43 son del tenor siguiente:

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

...

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

...

Durante esta fase, si la ANAM estima que el Estudio de Impacto Ambiental adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental en evaluación, **podrá solicitar por escrito el Promotor las aclaraciones, las cuales se integrarán al Estudio de Impacto Ambiental.**



Esta fase culminará con el informe técnico de evaluación en el que se recomendará la aprobación o el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental. ..." (lo resaltado es de la Sala).

"Artículo 43. Si durante la fase de evaluación y análisis se determina que el Estudio de Impacto Ambiental requiere aclaraciones, modificaciones o ajustes, se solicitará hasta por un máximo de tres (3) ocasiones y por escrito, de manera clara y precisa al Promotor que tendrá un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles para presentar la documentación e información correspondiente. De no presentarse la documentación e información solicitada dentro del plazo otorgado para tal efecto, o si la misma se presenta en forma incompleta o no se ajusta a lo requerido, se procederá a rechazar el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente..."

En cuanto a los artículos 41 y 43, esta Corporación es del criterio que los mismos no han sido vulnerados por la Autoridad Ambiental correspondiente, en virtud de que la solicitud de aclaraciones **es producto de la potestad discrecional** de la Autoridad y sólo en caso de que ésta lo considere necesario, le solicita a la empresa que aclare puntos oscuros o que incorpore alguna información que se considera relevante para la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.

Dicha posición es reafirmada por el Informe Técnico de evaluación de la reconsideración presentada por la Parte Actora que, a foja 899 del expediente administrativo de evaluación que indica:

"...En el caso que nos atañe, luego de realizada la evaluación por parte del Ministerio de Ambiente, se determinó que, el Estudio de Impacto Ambiental, no desarrolló de manera apropiada la línea base fisicoquímica, biológica, social y cultural del área de influencia directa e indirecta del proyecto.

Debido a lo antes dicho, al no contar con un adecuado levantamiento de la línea base del área donde se desarrollará el proyecto, no se satisfacen los requerimientos previstos en la normativa, ya que no se identifican adecuadamente los impactos ambientales que generaría el proyecto ni se proponen las medidas adecuadas que permitan que se puedan evitar, reducir, corregir, compensar o controlar.

Por lo antes señalado, el Estudio de Impacto Ambiental mantiene deficiencias que van más allá del umbral del concepto aclarativo, que disponen los artículos 41 y 43 del Decreto en mención..." (lo resaltado es de la Sala).



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

En virtud de que la línea base del Estudio de Impacto Ambiental, no fue desarrollada apropiadamente según el Informe Técnico suscrito por los funcionarios del Ministerio de Ambiente, es que luego de recibidas todas las observaciones al Estudio correspondiente, MIAMBIENTE no solicitó aclaraciones sino que procedió a aplicar el artículo 50 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, que establece:

“Artículo 50. En caso que la ANAM a través de análisis técnico defina que el Estudio de Impacto Ambiental **no satisface las exigencias y requerimientos previstos en el Reglamento, para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto, obra o actividad** procederá a calificarlo desfavorablemente y rechazar el Estudio de Impacto Ambiental...”

En ese sentido, los Estudios de Impacto Ambiental son rechazados por el Ministerio de Ambiente, si mediante análisis técnico determina que:

1. El Estudio de Impacto Ambiental, carece u omite información que permita realizar una evaluación integral conforme a las exigencias y requerimientos previsto en esta reglamentación para cada categoría.
2. Las medidas de mitigación ambiental propuestas no evitan, no reducen, no corrigen, no controlan o no compensan los impactos negativos identificados.
3. No cumple con las exigencias y requerimientos previstos en las normas que regulan la actividad, obra o proyecto, objeto del Estudio de Impacto Ambiental, y/o existan normativas que impidan su desarrollo en el área propuesta.
4. El Estudio de Impacto Ambiental incorpora o suministre información falsa y/o inexacta.



El sustento del rechazo del Estudio de Impacto Ambiental se encuentra debidamente establecido en la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, por la cual se rechaza el estudio de impacto ambiental en comento, que indica entre otros aspectos lo siguiente:

“Que de acuerdo al alcance del estudio de impacto ambiental, el proyecto corresponde a las etapas de construcción, operación y cierre, para la explotación de minerales metálicos (oro y otros) a través de un proceso de extracción subterránea como también para el procesamiento del mineral y actividades complementarias; sin embargo, después de revisado y analizado el EsIA, cada uno de los componentes ambientales del mismo, así como su Plan de Manejo Ambiental, pasamos a evaluar algunos aspectos destacables que serán desarrollados en los párrafos subsiguientes;

Que al analizar el Capítulo 5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO, OBRA O ACTIVIDAD, en la página 179 y 180 del EsIA, punto 5.4.1 Etapa de Planificación, en el subpunto Estudios Técnicos complementarios (Factibilidad), se estipula que una de las etapas del estudio de factibilidad es la ‘Selección del Método de Explotación y Procesamiento’, describiendo en página 221 del EsIA, punto 5.4.2.6.8 Proceso de Explotación subterránea, lo siguiente: “...método de explotación por corte y relleno ascendente y las estructuras que deben tomarse en cuenta para la adecuación de labores subterráneas...”; **sin embargo, la descripción del proceso extractivo y métodos de minado es muy básico y general, además no cuenta con el o los estudios de prefactibilidad que avalen los mismos; ya que el estudio de impacto ambiental a pesar de que menciona que utilizará la metodología de corte y relleno, inclusive pudiendo afectar el relieve del terreno suprayacente al material que se está extrayendo; por lo cual las implementaciones de otros métodos de extracción requieren análisis que no fueron considerados en la descripción de las actividades; ni una adecuada identificación y valoración de los impactos ambientales que estos podrían generar. Siendo así, las medidas de mitigación contempladas en el Plan de Manejo Ambiental no son las adecuadas para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar adecuadamente los impactos ambientales emanados del proyecto;**

Que en el punto 5.1.1 Objetivo Específico, se indica: ‘Eliminar la flotación en el proceso metalúrgico para evitar la generación de relaves y relaveras, en la etapa de operación’, Considerando la existencia en el área de mineral metálico y que es una zona con historia en el proceso de extracción y beneficio del mismo; la reactivación de dicha actividad, permitirá continuar los trabajos sobre labores subterráneas existentes, utilizando tecnologías modernas y en cumplimiento con el concepto de ‘minería sin residuos’...no obstante, a pesar que dentro de sus diagramas de proceso del CIP (Carbon in Pulp/ Carbon en pulpa) mencionan relavera, **no se describe ni se contempla en el EsIA la generación de relaves, por lo tanto, se desconoce cuál será la disposición y el manejo de los desechos o relaves del depósito de ripio hasta sus uso en la planta de relleno hidráulico y centrítico en las labores**



subterráneas; siendo así, no se contempla los posibles impactos generados por esta actividad y sus medidas en el PMA;

Que por otro lado, en el punto 5.4.2.7 ACTIVIDAD VII: INSTALACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS, se indica que: 'Para seleccionar las áreas para las instalaciones industriales y de servicio, se ha tratado de combinar tantos los criterios técnicos como ambientales...entre los principales criterios medioambientales están: Se ha seleccionado zonas con suelos estables y/o confinados; **sin embargo, en la sección de anexos no son incluidos los estudios geotécnicos que avalen que en el área de antiguos relaves mineros se puedan ubicar estas estructuras (Planta CIP, Laboratorio, Bodega de aditivos, rumas de cianuración (PADs) Poza de grandes eventos, Poza pregnant), como tampoco se aportan las pruebas de filtración para la zona donde se ubicarán las rumas de cianuración (PAD's). Por lo antes señalado se desconoce si el área cuenta con la estabilidad para sostener dichas estructuras y la impermeabilización suficiente para evitar la filtración de residuos que maneja los proyectos mineros, y de esta manera contemplar las medidas apropiadas de mitigación en el Plan de Manejo Ambiental para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar los impactos ambientales y riesgos que puede generar el derrame de desechos almacenados;**

Que en relación a lo anterior, en el punto 5.4.2.6.1. Plan de limpieza de labores mineras, se señala: 'Actualmente, en visitas a campo se ha evidenciado que existe la facilidad de acceder sin mayores problemas a las labores subterráneas; se pudo constatar a su vez, que existen labores que se han conservado bastante bien, debido a que las cajas existentes son muy competentes, lo que permitirá trabajar en las mismas. Por otra parte, también fue posible constatar que algunos tramos de las labores subterráneas se encuentran abandonados y/o inaccesibles o con algunos tramos derrumbados, por tal motivo se requiere limpiarlas y reacondicionarlas. De igual forma, hay que dejar claro, que por lo general dichas labores se encuentran en buen estado...' En este orden de ideas, en la página 210 del EsIA se indica: 'No se tiene estudios de la estabilidad cinemática del macizo rocoso; sin embargo, se puede deducir que tampoco se tendrá mayores complicaciones en este aspecto...'; **no obstante, después de revisado el EsIA, no se encontró aval técnico que respalde la estabilidad de los túneles existentes en la mina, los cuales son primordiales para el proyecto, tomando en cuenta que no se aportaron los estudios geotécnicos/geomecánicos que aseguren la estabilidad de los túneles existentes. Por lo que, en el contenido del Plan de Manejo Ambiental, no fueron analizadas; y, por consiguiente contemplado los posibles riesgos con sus medidas de prevención y contingencia;**

De igual forma, el Ministerio de Ambiente lo reitera, a foja 71 del expediente

judicial, dentro de la sustentación de la Resolución DEIA-NA-RECON-003-2023

de 17 de enero de 2023, por medio de la cual se resuelve el Recurso de



Reconsideración presentado por la sociedad GREENFIELD RESOURCES INC.
en contra de la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 del 26 de abril de 2022
lo que a continuación se transcribe:

“...Que al tenor de lo evidenciado dentro del expediente administrativo y el respectivo EsIA, es contundente la falta de una correcta identificación y análisis de los aspectos e impactos al generar el levantamiento inadecuado de la línea base y la respectiva información, situación que excede el umbral del concepto aclarativo, que establecen los artículos 41 y 43 de la norma rectora;...”

Con respecto a la infracción del artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, referente al retiro del Estudio de Impacto Ambiental, su texto es el siguiente:

“Artículo 69. El retiro por parte del promotor del estudio de impacto ambiental, una vez iniciado su proceso de evaluación estará bajo su responsabilidad, y de presentarse nuevamente el mismo estudio de impacto ambiental para nuevos trámites, tendrá que iniciar los términos correspondientes y asumir nuevamente los costos de la evaluación.”

Como quiera que el artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, para la fecha en la que se solicitó el retiro del Estudio de Impacto Ambiental, no se encontraba reglamentado con respecto a la fase en podía solicitarse el retiro del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, considera esta Corporación que **era potestad discrecional del Ministerio del Ambiente, la decisión de admitir o no el retiro de un Estudio de Impacto Ambiental, cuando el Proceso de Evaluación del mismo ya había concluido**, lo anterior en virtud que en el negocio jurídico que nos ocupa, **ya se contaba con un informe técnico final de evaluación con fecha de veinte (20) de abril de 2022, y había sido firmada y suscrita la Resolución que resolvía rechazar el Estudio de Impacto Ambiental en cuestión, la que tiene fecha de veintiséis (26) de abril de 2022, y ya se habían realizado varios intentos de notificación de la misma, los días veintiséis (26) de abril de 2022 y trece (13) de mayo de 2022, vía correo electrónico, con la nomenclatura de Rechazo DEIA-IA-RECH-003-2022, además que también se habían realizado diligencias de notificación personal, los días**

nueve (9) de mayo de 2022 y otra el dieciséis (16) de mayo de 2022 y no es hasta el último día de diligencia de notificación personal, que la parte actora presenta la solicitud de retiro del Estudio de Impacto Ambiental.

Lo que evidencia, a prima facie, que la Parte Actora intentaba utilizar la figura de retiro del Estudio de Impacto Ambiental, con la finalidad de que el mismo no pudiera ser rechazado formalmente, y así evitar lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto 123 de 2009, que indicaba que una vez rechazado un Estudio de Impacto Ambiental en su fase de evaluación y agotada la vía gubernativa, no se admitirá nuevamente al Proceso de Evaluación, del mismo estudio en iguales condiciones de actividad y ubicación.

Consideramos de relevancia destacar que dicho vacío legal, ya fue subsanado en la actualidad, con el Decreto 1 de 1 de marzo de 2023, que deroga el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y a pesar de que dicha normativa no es la aplicable para el caso que nos ocupa, el contenido del artículo 70 es congruente con la posición de la Sala al respecto, al indicar:

“Artículo 70. El retiro del Estudio de Impacto Ambiental por parte del promotor una vez iniciado el proceso de evaluación, **solo será posible antes de la emisión del informe técnico de evaluación**, esto será formalizado mediante resolución en donde se deje constancia de este hecho y se dé por concluido el proceso de evaluación ordenándose su archivo.” (lo resaltado es de la Sala).

Por lo antes expuesto, esta Corporación considera que el Ministerio de Ambiente no infringió el artículo 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009.

Con respecto a los artículos 13 y 98 del Código de Recursos Minerales, que tratan sobre las facultades conferidas al concesionario de forma exclusiva, durante el periodo de su vigencia, y la información “secreta” que deberá ser suministrada a la Dirección de Recursos Minerales, indica la parte actora que dichos artículos han sido vulnerado por omisión y comisión respectivamente, en virtud que la información adicional solicitada por el representante del Ministerio de Comercio e



Industrias no guarda relación con el Estudio de Impacto Ambiental ya que le corresponde su análisis a la Dirección de Recursos Minerales en la instancia correspondiente a la solicitud de Concesión de Extracción y en la vigencia de un contrato de extracción, que la misma no es necesaria en esta etapa.

En ese sentido, es importante mencionar que la información requerida por las autoridades gubernamentales debe ser suministrada por la empresa ya que el mismo artículo 98 establece que la información considerada como secreta será del conocimiento exclusivo **del personal gubernamental** directamente encargado de la aplicación del Código de Recursos Minerales, mientras la concesión minera pertinente continúe en vigencia.

Además que dichos artículos no pueden ser interpretados aisladamente, en virtud de que el artículo 95 del Código de Recursos Minerales es claro al señalar que algunas informaciones serán consideradas secretas, **pero el concesionario estará obligado a informar a la Dirección General de Recursos Minerales sobre la existencia de toda la información aunque sea definida como secreta.**

Aunado a lo anterior, el informe técnico de evaluación del proyecto y la Resolución que rechaza la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental en comento, no sustenta como única motivación para dicho rechazo la falta de suministro de algún tipo de información considerada como “secreta” por la normativa, es decir que no fueron los únicos aspectos considerados por la Autoridad Ambiental para el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental, sino que fue una serie de aspectos que fueron valorados para que se adoptara dicha decisión, por lo cual dichos cargos quedan descartados.

Algunas de las inconsistencias del Estudio de Impacto Ambiental, planteadas por las Unidades Ambientales Sectoriales que presentaron observaciones, son las siguientes:

“...el promotor debe ampliar la información referente a las comunidades cercanas al proyecto y de los acueductos que pudieran tener impactos negativos, atender los controles de salud señalados



por el Código Sanitario, deberá también indicar cuáles serían las medidas de mitigación ante un derrame que pueda afectar la calidad del agua de consumo de las comunidades aledañas, entre otras.”
(Ministerio de Salud).

“El IDAAN a su vez cuestiona si de ser necesaria la descarga por algún evento del sistema de biodigestores, cómo se garantizará que se esté cumpliendo con los parámetros establecidos por las autoridades correspondientes y qué otro método de contención utilizará para que no se afecte nuestra fuente de agua principal. Cuál será la frecuencia y qué métodos se utilizarán para el monitoreo de las diferentes descargas del proyecto a cuerpos de agua.”

“El MICI a su vez, entre otras observaciones, le indican al Ministerio de Ambiente que el Promotor debe aportar los resultados de la evaluación de yacimiento que le permitió definir aspectos como tamaño de mina, planta, método de explotación y procesamiento, determinación de reservas (recursos económicamente explotables), plan minero, vida útil entre otros estudios requeridos para la definición de un proyecto extractivo de mineral metálico. Presentar la factibilidad económica que sustente la extracción del mineral; Presentar los datos históricos que determinen que el yacimiento se puede seguir explotando; Presentar la lista y contenido de todos los estudios metalúrgicos efectuados a las muestras representativas del proyecto...”

También, en el informe técnico de reconsideración del rechazo del Estudio de Impacto Ambiental, visible a foja 898 del expediente administrativo, indica el Ministerio de Ambiente que a pesar que los métodos como hundimiento, block caving y shrinkage, van a ser utilizados en casos muy específicos, era necesario presentar una descripción detallada de estos, en especial el de hundimiento, ya que tiene un enfoque diferente al de corte y relleno, inclusive pudiendo afectar el relieve del terreno subyacente al material que se está extrayendo; **por lo cual, las implementaciones de otros métodos de extracción requieren análisis que no fueron considerados en la descripción de las actividades.**

A su vez, la Resolución DEIA-NA-RECON-003-2023 de 17 de enero de 2023, por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reconsideración presentado por la sociedad GREENFIELD RESOURCES INC, en contra de la Resolución No.DEIA-IA-RECH-003-2022 del 26 de abril de 2022, señala lo siguiente:

“...Que el proyecto denominado ‘GREENFIELD MINING’, tiene una implicancia sobre los recursos naturales por su principal actividad (extracción del oro) derivando en que, el criterio de protección ambiental debió ser tomado en cuenta en la identificación

de los impactos ambientales que podría emanar el proyecto, pues incide en alteraciones directos por la extracción y explotación del oro;

Que en concomitancia con lo antes descrito, el Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, emitió una decisión, la cual fuere ratificada por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental a través del informe técnico expone el rechazo a la solicitud de evaluación del proyecto denominado 'GREENFIELD MINING', con fundamento en que el equipo consultor y el promotor no desarrollaron de manera apropiada la línea base: fisicoquímica, biológica, social y cultural del área de influencia directa e indirecta del proyecto;

Retomando el análisis del caso que nos ocupa, el Estudio de Impacto Ambiental presenta medidas a implementar durante las etapas de cierre y postcierre, sin embargo, al no haberse valorizado los impactos ocurridos en dichas etapas, se desconoce la significancia de cada uno de ellos, por lo cual no se puede determinar si las medidas propuestas son las adecuadas;

Que en virtud de lo anterior en el Plan de Manejo Ambiental no fueron contempladas las medidas apropiadas de mitigación para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar los impactos ambientales y riesgos que se puedan generar, como resultado de la falta de abordaje de elementos esenciales en su análisis y elaboración;

Concordamos con la posición esgrimida por la Procuraduría de la Administración en la Vista Número 2122 de 13 de diciembre de 2023, en donde indica:

"...Respecto a todo lo anterior, podemos apreciar claramente la gran cantidad de inconsistencias y deficiencias que presentó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado 'Greenfield Mining', ubicado en el Corregimiento de Remance, Distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas, así como de igual forma, un número considerable de condicionantes para su aprobación y viabilidad que fueron presentadas por las Unidades Ambientales de diversas instituciones, y en ese sentido, vemos que el Informe Técnico del Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, con fecha del 20 de abril de 2022, recomendó el rechazo del EsIA bajo análisis, señalando entre sus conclusiones, las siguientes:

'...1. Durante la fase de evaluación y análisis del EsIA, el promotor no presentó las medidas para satisfacer las exigencias y requerimientos, para compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos emanados del proyecto.

2. El EsIA adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto objeto de Evaluación de Impacto Ambiental.



3. El Estudio evaluación no cumple con los requisitos formales y administrativos establecidos en el Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No.155 de 05 de agosto de 2011. (Crf. Fojas 677-692 del expediente administrativo, Tomo IIII) (El resaltado y subrayado es del Despacho).'

Finalmente, es importante destacar que la Autoridad Ambiental no ha vulnerado el Principio de Estricta Legalidad ya que ha actuado conforme a sus facultades establecidas en la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional del Ambiente.

Y es que el Ministerio de Ambiente, conforme a la normativa vigente, mantiene la función de velar por el uso de los espacios en relación a sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, determinando con ello si la obra que se pretende llevar a cabo es ambientalmente viable o no de acuerdo a la capacidad de carga del área en evaluación.

En mérito de lo expuesto, sostiene la Sala que la Autoridad Ambiental, ha garantizado con la decisión adoptada la conservación y uso sostenible del medio ambiente, conforme a la legislación ambiental, ya que luego de revisar y evaluar, el Estudio de Impacto Ambiental en cuestión determinó no viable ambientalmente el proyecto "Greenfield Mining", por lo que rechazó el mismo.

Por tales motivos, esta Sala desestima los cargos de infracción de los artículos 41 (literal b), 43 y 69 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, sobre evaluación de impacto ambiental; artículos 13 y 98 del Código de Recursos Minerales; artículos 201 (numeral 34) 37 y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo en General.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y



por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. DEIA-IA-RECH-003-2022 de 26 de abril de 2022, y sus actos confirmatorios, mediante la cual se resuelve rechazar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto "**GREENFIELD MINING**", emitida por el Ministerio de Ambiente, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por la Firma Forense Maritza Cedeño Vásquez y Asociados, en representación de **GREENFIELD RESOURCES INC.**

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 06 de Agosto de 2024

DESTINO:

Ministerio de Ambiente
Secretaria (o)