

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

OFICIO No. 2762  
Panamá, 11 de julio de 2024.

Licenciado  
**Juan Carlos Navarro**  
Ministro de Ambiente  
E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a lo señalado en el Artículo 65 de la Ley 135 de 1943, le remito copias autenticadas de las Resoluciones de 20 de febrero y de 19 de junio del presente año, dictadas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la **Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción** interpuesta por el Lcdo. Giovani Fletcher Hern, en representación de **Grupo Los Farallones, S.A.**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución DEIA-No.-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Atentamente

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



/mjdg  
Salida No. 570  
Exp. No. 13543-24 C.

MIN. DE AMBIENTE  
SECRETARIA GENERAL  
2024 JUL 12 9:28AM

*Francis*

REPÚBLICA DE PANAMÁ GOBIERNO NACIONAL	MINISTERIO DE AMBIENTE
DIRECCION DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	
RECIBIDO	
Por: <i>[Firma]</i>	
Fecha: <i>17/7/2024</i>	
Hora: <i>12:31 pm</i>	

REPÚBLICA DE PANAMÁ GOBIERNO NACIONAL	MINISTERIO DE AMBIENTE
RECIBIDO	
POR: <i>[Firma]</i>	
FECHA: <i>16/7/2024 9:19 pm</i>	
Asesoría Legal	

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GIOVANI A. FLETCHER, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GRUPO FARALLONES, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DEIA NO-RE-006-2023 DE 3 DE JULIO DE 2023, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinte (20) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Giovani A. Fletcher, actuando en nombre y representación de GRUPO FARALLONES, S.A., ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, dictada por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

La apoderada judicial de la sociedad GRUPO FARALLONES, S.A., con la interposición de esta demanda, solicita la suspensión provisional del acto administrativo impugnado; no obstante, previo al examen de esta petición, este Tribunal procede a revisar el libelo de la demanda presentada para verificar si cumple con las exigencias legales ante esta jurisdicción.

En este sentido se aprecia que el acto administrativo impugnado es la Resolución DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, en virtud del cual el Ministerio de Ambiente resuelve no admitir el retiro de la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, del proyecto denominado Extracción de Arena Submarina en la Zona de Farallones I, promovido por la sociedad GRUPO LOS FARALLONES, S.A; decisión que fue recurrida y decidida por medio de la Resolución DEIA-NA-RECON-014-2023 de 11 de octubre de 2023.

De acuerdo con la parte motiva de estas resoluciones se expresa que el 27 de abril de 2023, la sociedad GRUPO LOS FARALLONES, S.A., presentó para su evaluación el EsIA, categoría II, denominado: Extracción de Arena Submarina en la Zona de Farallones I, solicitud que fue rechazada a través de la Resolución N° DEIA-IA-RECH-005-2023 de 27 de junio de 2023, debido a que no satisface las exigencias y requerimientos previstos en la reglamentación ambiental para evitar, reducir, corregir, compensar o controlar adecuadamente los impactos adversos significativos de esta actividad.

En la Resolución DEIA-NA-RECON-014-2023 de 11 de octubre de 2023, que resuelve el recurso de reconsideración, la autoridad administrativa manifiesta lo siguiente:

"Cabe destacar que el día 27 de junio de 2023, mediante correo electrónico el Ministerio de Ambiente, se comunicó a la persona asignada por promotor como persona a contactar que, existía una (sic) un pronunciamiento de fondo, en relación a la solicitud de evaluación del EsIA, categoría II, denominado: EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES I, por lo que, podía presentarse para su notificación;

Que, el mismo día 27 de junio de 2023, mediante nota sin número, el promotor presentó solicitud de retiro del EsIA, categoría II, del proyecto denominado: EXTRACCIÓN DE ARENA SUBMARINA EN LA ZONA DE FARALLONES I, con la intención de **dar por terminado el proceso de evaluación** del EsIA.

...

En ese mismo orden de ideas, cabe indicar que la solicitud de retiro de la sociedad GRUPO LOS FARALLONES, S.A., fue presentadas (sic), el día 27 de junio de 2013, y tal como se ha evidenciado el Ministerio de Ambiente, ya había dictado un acto que poseía plena validez en el mundo jurídico y producía los efectos para lo que ha sido dictado, aunque tales efectos no le eran obligatorios, hasta tanto se le notificara el contenido del mismo;



Que por otra parte, es preciso traer a colación el artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009, el cual establece que el procedimiento de evaluación consta de tres fases, siendo estas: la fase de admisión, fase de evaluación y análisis, y la fase de decisión, cuyo período finalizó con la emisión de la **Resolución Ambiental**, sin embargo, en el caso que nos ocupa, como ya se ha establecido en párrafos anteriores, al momento en que se presentó la solicitud de retiro, ya existía un pronunciamiento de fondo respecto a la solicitud de evaluación, es decir, la Resolución DEIA-IA-RECH-005-2023". (Fs. 34-36).

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal estima que el acto administrativo impugnado y su confirmatorio, son decisiones que se adoptaron dentro de un proceso administrativo que culminó con la emisión de la Resolución N° DEIA-IA-RECH-005-2023 de 27 de junio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente; en consecuencia, el acto administrativo impugnado es preparatorio o de mero trámite y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, no son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa, ya que para interponer una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa es necesario que se trate de actos o resoluciones definitivas, que deciden directamente o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación. La norma legal que se comenta dispone lo siguiente:

**Artículo 42.** "Para ocurrir en demanda ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivas no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación."



Por consiguiente, la decisión de la autoridad administrativa de no admitir el retiro de la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado Extracción de Arena Submarina en la Zona de Farallones I, presentado por la sociedad GRUPO LOS FARALLONES, S.A., materializada en la Resolución N° DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, así como su resolución confirmatoria, constituyen decisiones administrativas que se produjeron

dentro de la evaluación del Estudio del Impacto Ambiental (EslA), categoría II, del proyecto para la extracción de arena submarina en la Zona de Farallones I, cuya culminación se dio con el rechazo de esta propuesta, tal como consta en la Resolución N° DEIA-IA-RECH-005-2023 de 27 de junio de 2023, visible a fojas 24 a 32 del expediente judicial. Sobre los actos preparatorios o de mero trámite, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Auto de 7 de junio de 2013, expresa lo siguiente:

"Ahora bien, luego de examinar las consideraciones del apelante, esta Superioridad conceptúa que, pese a que el acto impugnado pudiese vulnerar derechos subjetivos del peticionario, esta acción *no constituye un acto definitivo*, por lo que coincidimos con el criterio expresado por el Vicepresidente de Asesoría Jurídica de la Autoridad del Canal de Panamá, en el sentido de que la Resolución N°.3 de 29 de mayo de 2006, no es recurrible ante este Tribunal por ser un acto preparatorio o de mero trámite o acto de trámite. Es decir, que no produce efectos jurídicos propiamente dicho.

La doctrina ha debatido acerca de la estructura técnica del procedimiento, sobre si se trata de un acto complejo o una voluntad resultante de la integración progresiva de otras voluntades y elementos que, de tal modo, constituyen partes carentes de autonomía e integrantes de una decisión final (acto procedimiento). Frente a esta tesis, se expresa que por el contrario, el procedimiento se trata de una cadena cuyos elementos se articulan por un vínculo común y proyección unitaria pero sin confundir su individualidad propia de cada uno de los actos que lo componen.

La tendencia predominante afirma el carácter procesal de la vía administrativa, considerando que los actos administrativos y actuaciones administrativas que no llegan a conformar actos administrativos propiamente como lo es en el presente caso, tienen una función diversa, responden a sus propias reglas de generación y eficacia, incluso - *como afirman GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ* - cada uno sigue para su formación, procedimientos específicos distintos al principal, y, finalmente, su validez sigue suerte diferente".



Por consiguiente, debido a que se impugna un acto preparatorio o de mero trámite, esta Magistratura es del criterio que no puede imprimírsele el curso normal a esta demanda, en atención a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, que dispone que *"no se le dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por

autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Giovani A. Fletcher, actuando en nombre y representación de GRUPO LOS FARALLONES, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como sus acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**

**OTILDA V. DE VALDERRAMA**  
**Magistrada**



**KATIA ROSAS**  
**Secretaria**

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

Panamá 11 de Julio de 2024

DESTINO:

Ministerio de Ambiente  
Secretaria (o)

**ENTRADA N°13543-2024**

**MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GIOVANI A. FLETCHER, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GRUPO LOS FARALLONES, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. DEIA-NO-RE-006-2023 DE 3 DE JULIO DE 2023, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**



**Panamá, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024).**

**VISTOS:**

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Giovanni A. Fletcher, actuando en nombre y representación de Grupo Los Farallones, S.A., en contra de la Resolución de 20 de febrero de 2024, que no admite la demanda, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución No. DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente.

Mediante la Resolución de 20 de febrero de 2024, el Magistrado Sustanciador negó la admisión de la demanda presentada (Cfr. fojas 43 a 47 del expediente judicial), considerando que la parte actora no cumple con el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946; al considerar que es un acto preparatorio.

### **SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora presenta escrito de apelación legible a fojas 51 a 62, en el cual fundamenta su apelación en base a lo siguiente:

“...  
El **ACTO ADMINISTRATIVO** descrito, no puede ser considerado, un “**ACTO ADMINISTRATIVO de MERO TRAMITE**”, puesto que no tiene o tenía como objeto en sí, hacer posible la dictación de un acto principal posterior.

Ese **ACTO ADMINISTRATIVO**, para todos los efectos resolvía a lo interno del proceso, una **PETICIÓN**, que se enmarcaba en **DERECHOS SUBJETIVOS** otorgados por la Ley, al **LICITANTE**. Derechos que fueron ignorados o afectados por la emisión de la **RESOLUCIÓN** respectiva, a través de la cual se **NEGO** el **RETIRO DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL**.

Que ese **ACTO ADMINISTRATIVO** al no haber sido obstruido o limitado de pleno derecho (entendiéndose la ejecutoria para todos los efectos), por el surgimiento de la **RESOLUCIÓN** que resolvió la **ADMISIÓN** o

no del ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, no puede tenerse como MERO TRAMITE o PREPARATORIO, de este último. Ya que, de haberse acogido en la vía administrativa, la SOLICITUD DE RETIRO del ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, el comité gubernativo en sí, se hubiera extinguido de manera inmediata, no habiendo tenido la oportunidad de nacer a la luz, la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, que rechaza a posteriori, en el fondo, el acogimiento del ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.

\*\*\*

Según los argumentos presentados por la parte actora, solicita que se revoque el auto impugnado y admita la demanda.

### OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración por medio de la Vista Número 606 de 20 de marzo de 2024 (Cfr. Fs. 64 a 70), presenta escrito de oposición al recurso de apelación, el cual argumenta, señalando lo siguiente:

En ese contexto, esta Procuraduría coincide con el criterio esbozado por la Magistrada Ponente en el sentido que la demanda que se analiza, **incumple con el requisito de admisibilidad contenido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943.**

\*\*\*

Es así, que se desprende con meridiana claridad de los criterios esbozados por la Sala Tercera, que las acciones contencioso administrativa de plena jurisdicción deben interponerse en contra del acto que causa la supuesta afectación subjetiva de quien ejerza el derecho de lo contrario, carecería de objeto que el Tribunal se pronunciara sobre la legalidad de un acto de mero trámite que no crea situación jurídica.

...

Como colocario de lo expuesto, debe decirse que, como quedó plenamente evidenciado, la demanda promovida por el Licenciado Giovanni A. Fletcher H., actuando en nombre y representación de **Grupo Los Farallones, S.A.**, incumple el requisito de admisibilidad contenido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, al pretender la ilegalidad de actos que no son los originarios, de fondo o definitivos, de la supuesta afectación subjetiva al demandante, por consiguiente, su admisión no es procedente.

\*\*\*

En base a lo expresado, la Procuraduría de la Administración solicita se confirme la Resolución 20 de febrero de 2024.

### DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, previa a las siguientes consideraciones:





Inicialmente este Tribunal de Segunda Instancia acota que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una demanda de plena jurisdicción, de nulidad, de indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

Tampoco debe interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de la tutela judicial efectiva; es decir, la tutela judicial efectiva de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.

La presente demanda no fue admitida por el Magistrado Sustanciador, mediante Resolución de 20 de febrero de 2024, fundamentado en que la parte actora no cumple con el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

Por tal motivo, el licenciado Giovani A. Fletcher H., interpuso recurso de apelación el 5 de marzo de 2024.

En ese sentido se puede observar del material probatorio que el acto impugnado es la Resolución No. DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente, la cual no admite el retiro de la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, del proyecto Denominado Extracción de Arena Submarina en la Zona De Farallones I, posteriormente, es recurrida y decidida por medio de la Resolución DEIA-NA-RECON-014-2023 de 11 de octubre de 2023, la cual niega el recurso de reconsideración interpuesto.

Cabe señalar que en el "Considerando" de la Resolución DEIA-NA-RECON-014-2023 de 11 de octubre de 2023, la entidad señala, lo siguiente: *"Que por otra parte, es*



*preciso traer a colación el artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009, el cual establece el procedimiento de evaluación consta de tres fases, siendo estas: la fase de admisión, fase de evaluación, y análisis, y la fase de decisión, cuyo periodo finalizó con la emisión de la Resolución Ambiental, sin embargo, en el caso que nos ocupa, como ya se ha establecido en párrafos anteriores, al momento en que se presentó la solicitud de retiro, ya existía un pronunciamiento de fondo respecto a la solicitud de evaluación, es decir, la Resolución No. DEIA-IA-RECH-005-2023 del 27 de junio de 2023...”*

De lo antes expuesto, queda claro que el acto atacado constituye una decisión administrativa, dentro de la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, categoría II, del proyecto denominado “Extracción de arena submarina en la Zona de Farallones I, ya que la sociedad Grupo Los Farallones, S.A.”, solicita retirar el estudio de Impacto Ambiental, cuando ya se tenía una evaluación, mediante la Resolución No. DEIA-IA-RECH-005-2023 del 27 de junio de 2023, la cual se resuelve rechazar el estudio presentado, ya que no satisfacía las exigencias y requerimientos previstos en el Reglamento, concluyendo de fondo la evaluación del mismo.

En base a lo señalado, se desprende con claridad, que el acto impugnado, la Resolución No. DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, es un acto administrativo de carácter preparatorio o de mero trámite, que por su naturaleza no puede ser atendido por esta Sala.

En atención a lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 135 de 1943, se establece como requisito para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que *"se trate de actos o resoluciones sean definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación"*.

En virtud de las consideraciones expuestas, y al tenor de lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, que ordena no tramitar las demandas que no reúnan



los requisitos legales, lo procedente es confirmar la Resolución de 20 de febrero de 2024, que no admite la demanda.

### PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la Resolución de 20 de febrero de 2024, emitida por el Magistrado Sustanciador, que **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Giovanni A. Fletcher, actuando en nombre y representación de Grupo Los Farallones, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DEIA-NO-RE-006-2023 de 3 de julio de 2023, emitida por el Ministerio de Ambiente.

**NOTIFÍQUESE;**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**LICDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá 11 de febrero de 2024  
DESTINO: Ministerio de Ambiente  
Secretaria (o)