136

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciocho (18) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS

La Licenciada María Gabriella Dutari, actuando en nombre y representación del **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM)** ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con la finalidad de que se declare nula, por ilegal, la **Adenda No. 3 suscrita el 13 de agosto de 2021**, por el Ministro de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, a través de la cual se concede una segunda prórroga, por el término de diez (10) años, al **Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999**, suscrito entre el Estado y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, para la extracción de minerales no metálicos (arena continental) en una (1) zona, con una superficie total de 500 hectáreas, ubicadas en el corregimiento de San Martín, distrito y provincia de Panamá.

La demanda en referencia fue admitida mediante Resolución de 14 de mayo de 2024, en la cual se dispuso correr los traslados correspondientes al Ministerio de Comercio e Industrias y, por otra parte, a la Procuraduría de la Administración para que emitiera concepto. (Cfr. f. 84 del expediente judicial).

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO (Cfr. fs. 69-71 del expediente judicial).

El acto administrativo cuya ilegalidad ha sido demandada por la accionante es la **Adenda N° 3 al Contrato N°220 de 31 de agosto de 1999, suscrita el 13 de agosto**

137

de 2021, por el Ministro de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, la cual fue refrendada el 3 de mayo de 2022 por la Contraloría General de la República y publicada en Gaceta Oficial No. 29538 de 17 de mayo de 2022.

En la Adenda en cuestión se concede una segunda prórroga, por el término de diez (10) años, al Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, suscrito entre el Estado y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, para la extracción de minerales no metálicos (arena continental) en una (1) zona, con una superficie total de 500 hectáreas, ubicadas en el corregimiento de San Martín, distrito y provincia de Panamá.

En la Adenda se establece que la prórroga en referencia será a partir del 22 de febrero de 2021, a su vez, se modifican y adicionan algunas cláusulas contractuales.

II. LOS HECHOS DE LA DEMANDA (Cfr. fs. 5-9 del expediente judicial).

En el libelo de demanda, la apoderada judicial ha indicado en cuanto a hechos y omisiones relacionados al acto impugnado, lo siguiente:

-La existencia de un conflicto socio ambiental en torno a la cuenca hidrográfica del Río Pacora y la actividad de extracción de minerales no metálicos, lo cual involucra a las comunidades, empresas mineras y autoridades en relación al agua potable y los minerales no metálicos, lo cual ha generado daños en el río Pacora.

- De acuerdo a reportes periodísticos que datan del año 2005, la contaminación a la planta potabilizadora de Pacora es evidente como consecuencia de la actividad de extracción de minerales no metálicos como arena y piedra del río Pacora, lo que afecta a las comunidades del sector Este del país.

-El Contrato de Concesión Minera No. 220 de 31 de agosto de 1999, le otorgó derechos exclusivos a la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.** para extraer arena

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

138

continental en una zona de 500 hectáreas, en el corregimiento de San Martín, distrito y provincia de Panamá, por un término inicial de 10 años.

-El polígono donde se desarrolla esta concesión minera otorgada y cuyo término ha sido prorrogado a través del acto demandado, se encuentra dentro de la cuenta hidrográfica del Río Pacora (cuenta alta), lo cual se comprueba en el planos e informes técnicos de inspección de la Dirección Nacional de Recursos Minerales, específicamente el identificado como DNRM-MC-141-2019 de 21 de marzo de 2019, elaborado por Manuel Ramos, Ingeniero Geólogo del Departamento de Minas y Canteras de la mencionada Dirección, en donde se detallan las coordenadas y referencia, entre las que está el Río Pacora.

-La empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.** ha sido sancionada con multas en varias ocasionas por el Ministerio de Ambiente por incumplir las normas ambientales y afectar los recursos hídricos. A su vez, la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias suspendió toda actividad realizada por la empresa en el año 2015, mediante Resolución 205-94 de 24 de agosto, la cual no fue levantada sino hasta el año 2019, mediante Resolución 2019-49 de 6 de mayo.

-Señala quien demanda que, ante los incumplimientos advertidos por las autoridades en referencia, el Ministerio de Comercio e Industrias no aplicó la rescisión del contrato, causal que estaba contemplada en la cláusula vigésima primera del contrato, ante el incumplimiento del Estudio de Impacto Ambiental y de la normativa ambiental en general.

-Infiere que fue aprobada la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, *"Que declara la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora como área protegida en su categoría de reserva hidrológica y dicta otras disposiciones"*, como respuesta al conflicto socio ambiental suscitado sobre el recurso hídrico del río Pacora, disponiendo en el artículo 14 la prohibición de otorgar nuevas concesiones mineras y prorrogar las ya

139

existentes hasta que se aprobara el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la cuenca hidrográfica del río Pacora, considerando el Plan Nacional de Cambio Climático.

-Apunta la letrada que la Adenda No. 3 del Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, fue suscrita el 13 de agosto de 2021 y publicada en Gaceta Oficial No. 29538 de 17 de mayo de 2022, cuando no se había aprobado el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora, en atención al Plan Nacional de Cambio Climático, dentro del marco de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN. (Cfr. fs. 9-12 del expediente judicial).

A criterio de la activadora judicial, la autoridad demandada al emitir la Adenda No. 3 del Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, ha violado las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 14 de la **Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020** *"Que declara la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora como área protegida en su categoría de reserva hidrológica y dicta otras disposiciones",* que dispone taxativamente lo siguiente:

> *"Artículo 14. Se prohíbe otorgar nuevas concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora y se suspenden las prórrogas hasta la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, tomando en consideración el Plan Nacional de Cambio Climático."*

En cuanto el concepto de violación de este artículo expresa la letrada que ha infringido de modo directo por omisión, en el sentido que la norma declara la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora como reserva hidrológica y el artículo en cuestión, indica que se suspenden las prórrogas para concesiones mineras bajo dos supuestos: la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y la aprobación del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial.

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

140

Explica el fundamento del cargo de ilegalidad de la actuación demandada infiriendo que el primer supuesto fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo Municipal de Panamá No. 61 de 30 de marzo de 2021, "Por el cual se aprueba el primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de Panamá", publicado en Gaceta Oficial 29268-A de 21 de abril de 2021.

En cuanto al segundo de los supuestos para poder prorrogar una concesión minera, indica que si bien el Plan Nacional de Acción Climática (PNAC) fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 10 de junio de 2022, el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora no ha sido aprobado.

Lo anterior se comprueba con lo consignado en la Nota DRPM-0138-2024 de 27 de febrero de 2024 de la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, la cual fue aportada como prueba en este proceso.

De ahí que la concesión minera que fue prorrogada a favor de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.** por medio del acto demandado, se encuentra dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora y del área protegida reconocida por la Ley No. 181, lo que se comprueba a través del Memorando DIAM-0283-2024 de 21 de enero de 2024, emitido por la Dirección de Información Ambiental del Ministerio de Ambiente y en el plano que se adjunta, lo cual ha sido presentado como prueba en este proceso.

2. Los artículos 34 y 36 de 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 especiales"*, los cuales señalan lo siguiente:

> ***"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, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.*
>
> *Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."*

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

141

> ***"Artículo 36.*** *Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."*

La apoderada judicial manifiesta que, en cuanto a los artículos en referencia, estos han sido vulnerados de forma directa por omisión por parte de la entidad demandada al emitir la Adenda No. 3 del Contrato No. 220 de Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, puesto que esta actuación constituye una infracción al artículo 14 de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, y por ende, al artículo 36 de la Ley No. 38 de 2000, debido a que mientras no se hayan aprobado todos los documentos de planificación territorial (Planes) que dicha ley señala como requisitos, no se pueden conceder prórrogas a concesiones mineras que se desarrollan dentro de la cuenca del río Pacora.

Dirige su argumento sobre las normas de interpretación contenidas en los artículos 9, 10 y 11 del Código Civil, que se refieren a que si la ley tiene un sentido claro de la ley no debe desatenderse su tenor literal, que sus palabras deben entenderse en su sentido natural y que las palabras técnicas de las ciencias o artes se entenderán de acuerdo a quienes profesan estas.

En esa línea de pensamiento indica que el Ministerio de Comercio e Industrias aprobó la Adenda No. 3 al Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, que concede la prórroga de la concesión minera a la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, por diez (10) años contados a partir del 21 de febrero de 2021, desconociendo que no existen todos los instrumentos de planificación territorial y ambiental que la Ley No. 181 de 2020, ordena sea requeridos, de ahí que la actuación de la entidad demandada ha vulnerado el Principio de estricta legalidad contenido en el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, que descansa en que toda autoridad debe conducir y emitir sus actuaciones dentro de lo que está previamente establecido en las normas (leyes) a fin de evitar actos arbitrarios entre los administrados.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA. (Cfr. fs. 86-90 del expediente judicial).

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

142

El Ministro de Comercio e Industrias, rindió informe explicativo de conducta, mediante Nota MICI-DM-N-N°-[478]-2024 de 24 de mayo de 2024, estableciendo particularmente los antecedentes de la Adenda No. 3 al Contrato de Concesión No. 220 de 31 de agosto de 1999, indicando particularmente lo siguiente:

1. La solicitud para prorrogar el contrato de concesión minera fue presentada el 14 de febrero de 2020, por medio de la apoderada legal de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, solicitud que fue tramitada bajo el expediente GISA-EXTR (arena continental) 1997-35.

2. En dicho trámite se rindió un Informe de Validación Técnica N°008-2020 de 16 de diciembre de 2020, por parte de la Unidad Ambiental de la Dirección de Recursos Minerales, en el que consideraron actuaciones previas tales como:

-La emisión de la Resolución IA-166-99 de 20 de julio de 1999, por el Ministerio de Ambiente, en la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto para la "Extracción y lavado de mineral no metálico (arena continental) en una zona de 500 hectáreas" de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**

-Se consideró que el Contrato ya había sido prorrogado por un período de diez (10) años mediante Adenda No. 2, la cual vencía el 22 de febrero de 2021.

-Se emitió la Resolución N°2015-94, que ordenó la suspensión temporal de toda actividad de extracción por parte de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.** por 120 días calendario y ante lo cual, la empresa debería realizar medidas de corrección.

-Las reparaciones en taludes, limpieza, creación de drenajes y sistemas de control de sedimentos.

-Informe Técnico de inspección de 19 de marzo de 2019, que da seguimiento a la concesión para verificar su estado actual, las acciones de la empresa y las medidas de control que fueron empleadas para atender las observaciones de la Dirección Nacional de Recursos Minerales.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ÓRGANO JUDICIAL

143

-Que mediante Resolución N°2019-49 de 06 de mayo de 2019, la Dirección Nacional de Recursos Minerales levantó la suspensión de las operaciones de la concesión minera que habían sido ordenada.

-Se consideró el Informe Técnico de Inspección de 9 de octubre de 2019, para dar seguimiento y recorrido junto con el Ministerio de Ambiente, representantes de la comunidad de San Martín y personal de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, a solicitud de una inspección de oficio por parte del Ministerio de Ambiente. Producto de esta actuación se hicieron recomendaciones de seguimiento, monitoreo periódico de la calidad del agua del río Pacora, entre otros.

-El Informe Técnico N°047-2019 del Departamento de Control y Verificación de la Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente de 14 de octubre de 2019, para verificar el estado actual de la concesión minera denominada proyecto "Extracción y Lavado de Mineral No Metálico (Arena Continental) en 500 hectáreas de terreno" de la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**

-De ahí que la Unidad Ambiental determinara sobre un análisis técnico, que el proyecto de concesión minera en cuestión cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental vigente que valida su operación, es decir el Estudio de Impacto Ambiental, el cual cuenta con medidas de mitigación, adecuación y control para los posibles impactos ambientales originados por la actividad del proyecto.

-La Adenda No. 3 en cuestión se remitió a la Contraloría General de la República para su refrendo respectivo y una vez concedido este, fue publicada en Gaceta Oficial.

-A través de la Nota DRPM-470-2023 de 05 de junio de 2023, la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, remite a la Dirección Nacional de Recursos Minerales el Informe Técnico 014-2023 de la inspección de seguimiento al Estudio de Impacto Ambiental realizada el 27 de abril de 2023, del proyecto de la concesión minera en cuestión.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ÓRGANO JUDICIAL

144

IV. CONCEPTO POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. (Cfr. fs. 91-97 del expediente judicial).

El Procurador de la Administración mediante Vista No. 1013 de 6 de octubre de 2023, con la finalidad de emitir concepto, en interés de la ley, respecto a la controversia jurídica presentada, advierte que al suscribirse la Adenda No. 3 de 13 de agosto de 2021, se advierte que la entidad incurrió en una vulneración al Principio de Legalidad de una norma jurídica vigente como lo es el artículo 14 de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, en el que se dispuso la suspensión de las prórrogas a las concesiones mineras dadas dentro de la cuenca hidrográfica del Río Pacora, hasta tanto se aprobara el Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Cambio Climático.

Lo anterior se comprueba del material probatorio incorporado al expediente, en donde se observa que en el Memorando DIAM-0283-2024 de 21 de enero de 2024, emitido por el Director de Informática Ambiental del Ministerio de Ambiente, se señaló que el polígono aprobado en la Resolución IA-166-99 de 20 de julio de 1999 (Estudio de Impacto Ambiental), tiene una superficie de quinientas hectáreas más punto ciento cuarenta y seis con veintiocho metros cuadrados (500 ha+0.146.28 m2) que se encuentran dentro del área protegida de la Reserva Hidrológica Cuenca Alta del río Pacora.

En adición a lo anterior, resalta lo consignado en la Nota DRPM-0138-2024 de 27 de febrero de 2024, suscrita por el Director Regional Panamá Metropolitana, Encargado, dirigida al Equipo de Animación Pastoral, Pastoral Elológica Jesús Buen Pastor, San Martín y Las Garzas, en la que se les comunicó que el Ministerio de Ambiente no había elaborado ni aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora, tomando en cuenta el Plan Nacional de Cambio Climático.

Por lo que, de todo lo anterior, el representante del Ministerio Público concluye que, al haberse acordado la Adenda No. 3 de 13 de agosto de 2021, al Contrato No. 220

145

de 31 de agosto de 1999, se vulnera el artículo 14 de la Ley No. 181 de noviembre de 2020, a haberse constatado que no ha han sido aprobados el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenta Hidrográfica del río Pacora, tomando en cuenta el Plan Nacional de Cambio Climático, quedando, a su vez, una clara infracción a los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 2000, que consagran lo referente al Principio de Legalidad.

Considera el Procurador que ante la actuación de la entidad demandada de la que se desprende el no haber observado el principio de legalidad, se produce la nulidad del acto demandado al tenor del artículo 52 de la Ley No. 38 de 2000, en su numeral 4, que guarda relación con el debido proceso, ya que la actuación se llevó a cabo sin atender los trámites legales y requisitos dispuestos en una ley, como lo es la Ley No. 181 de noviembre de 2020.

De igual manera, ha hecho una referencia en su Vista, al contenido de la Sentencia de 19 de marzo de 2003, proferida por esta Sala y que recayó sobre la legalidad del estudio de impacto ambiental del proyecto de esta concesión minera en particular, en donde esta Sala señaló como importante lo que el Ministerio de Comercio e Industrias expuso en su informe de conducta: que no había enviado a publicar en Gaceta Oficial el Contrato No. 220 ya refrendado, hasta tanto se presentaran ante dicho ministerio y la Autoridad del Ambiente medidas como: prohibir el uso de las aguas del Río Pacora; no permitir el lavado del mineral que pudiese generar sedimentos al río; entre otras cosas.

V. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidas las etapas procesales establecidas por la Ley y en acatamiento al mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad como la ensayada.

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

146

Para dar lugar al examen de legalidad del acto que se censura de ilegal, la Sala tendrá en consideración lo expresado en los capítulos anteriores en lo que concierne a los cargos de violación a las disposiciones legales vigentes que han sido advertidos por la apoderada judicial de la parte actora, el informe de conducta rendido por la autoridad demandada, el concepto legal de la actuación dado por el Procurador de la Administración, así como el material probatorio incorporado al proceso a través del Auto de Pruebas N° 255 de 15 de julio de 2024, a fin de emitir una decisión dentro de la presente causa.

A efectos del análisis de legalidad, se tiene que el mismo recaerá sobre la Adenda N°3 del Contrato N°220 de 31 de agosto de 1999, suscrita el **13 de agosto de 2021**, entre el Ministerio de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, la cual fue refrendada por la Contraloría General de la República el **3 de mayo de 2022**, y publicada en Gaceta Oficial No. 29538 de **17 de mayo de 2022**, la que establece en la primera cláusula, su finalidad: *"Mediante la presente **ADENDA** se concede la **SEGUNDA PRÓRROGA** por el término de diez (10) años, contados a partir del 22 de febrero de 2021, al Contrato N° 220 de 31 de agosto de 1999, celebrado entre **EL ESTADO** y **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, para la extracción de minerales no metálicos (arena continental) en una (1) zona, con una superficie total de 500 hectáreas, ubicadas en el Corregimiento de San Martín, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.* (Cfr. f. 69 del expediente judicial).

El Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM) como promotor de la presente acción de Nulidad ha conducido su petición en que se declare la nulidad de la Adenda N°3 del Contrato N°220 de 31 de agosto de 1999, suscrita el 13 de agosto de 2021, entre el Ministerio de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A**, a la que hemos hecho referencia siendo el acto administrativo demandado y sobre el cual ha advertido y señalado cargos de ilegalidad que consisten en la violación del artículo 14 de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, *"Que*

147

declara la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora como área protegida en su categoría de reserva hidrológica y dicta otras disposiciones", y de los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de julio de 2000, regulatoria del procedimiento administrativo en general.

La parte actora esgrime los fundamentos de los cargos de ilegalidad sobre el acto demandado en cuanto a que el Ministerio de Comercio e Industrias suscribió el 13 de agosto de 2021, la Adenda No. 3 del Contrato N° 220 de 31 de agosto de 1999, prorrogando una concesión minera que la había sido concedida a la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A**., desconociendo lo dispuesto en el artículo 14 la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2022, que indica que se suspenden las prórrogas a las concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora hasta que no se cuente con el Plan de Ordenamiento Territorial y con el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenta Hidrográfica del Río Pacora aprobados, tomando en consideración el Plan Nacional de Cambio Climático.

De conformidad con las alegaciones de la parte actora sustentadas en el material probatorio admitido en este proceso, como la Nota DRPM-0138-2024 de 27 de febrero de 2024, de la Dirección Regional Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora no ha sido aprobado y aun así fue suscrita la Adenda No. 3 al Contrato concediendo una prórroga a este, aunado al hecho que la concesión minera otorgada a la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A**., se encuentra, en su gran mayoría, dentro del área protegida reserva hidrológica de la cuenca hidrográfica alta del río Pacora, creada a través de la Ley No. 181 de 2020, tal y como consta en Memorando DIAM-0283-2024 de 21 de enero de 2024, por parte de la Dirección de Información Ambiental del Ministerio de Ambiente y el plano que se adjunta. (Cfr. fs. 39-41 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, infiere la parte actora que surge una omisión por parte de la entidad demandada al desconocer la realidad de que existe una norma regulatoria de la parte alta de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora y que dicha norma condiciona la concesión de prórrogas de concesiones mineras en dicha área al

148

cumplimiento de unos requisitos, los cuales a la fecha no existen, y por tanto la suscripción de la Adenda No. 3, que ha sido demandada de ilegal, es nula al contravenir lo dispuesto en la ley y trae como consecuencia una vulneración al principio de legalidad de toda actuación administrativa.

Por consiguiente, para arribar al fondo de la controversia jurídica que ha sido planteada, se hace necesario verificar primeramente el cumplimiento de lo normado para determinar si la actuación de la entidad demanda y contenida en el acto impugnado se ajusta al ordenamiento legal vigente y que debió ser observado al momento de emitir la Adenda No. 3 al Contrato para la extracción de minerales no metálicos como la arena continental a favor **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**

Así tenemos que con la aprobación de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, que entró en vigencia al día siguiente de su promulgación, siendo publicada en Gaceta Oficial No. 29156-B de 17 de noviembre de 2020, se declaró la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora como área protegida dentro de la categoría de reserva hidrológica y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A continuación, los artículos que así lo disponen:

> *"Artículo 1. Se declara reserva hidrológica la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Pacora.*
>
> *Artículo 3. El Ministerio de Ambiente incorporará la reserva hidrológica de la parte alta de la cuenca del río Pacora al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, destinando los fondos necesarios para realizar la protección, el plan de manejo y capacitación de la población."*

A su vez, la norma regula en su Capítulo III, lo que concierne a las actividades realizadas dentro de la mencionada cuenca hidrográfica del río Pacora, disponiendo algunas prohibiciones y condiciones para el desarrollo y continuidad de las mismas. Al respecto, los artículos 12 y 14, señalan los siguiente:

> *"Artículo 12. Queda suspendida la aprobación de proyectos, obras o actividades con impactos negativos significativos y permanentes hasta la aprobación del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, tomando en consideración el Plan Nacional de Cambio Climático.*
>
> *Artículo 14. Se prohíbe otorgar nuevas concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora y se suspenden las prórrogas hasta la*

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

149

aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y del Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, tomando en consideración el Plan Nacional de Cambio Climático." (Subraya la Sala).

De lo citado y resaltado en la norma, se desprende que están **suspendidas las prórrogas a concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora**, hasta tanto no se cuente con la aprobación de instrumentos de índole ambiental y de ordenamiento territorial como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, aunado al hecho de tener en cuenta, para tales propósitos, el Plan Nacional de Cambio Climático.

De ahí que resulte necesario verificar las actuaciones previas a la aprobación de la Adenda No. 3 al Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, para la extracción de Minerales No Metálicos (arena continental), en una zona de quinientas (500) hectáreas, ubicadas en el corregimiento de San Martín, distrito de Panamá, provincia de Panamá (acto impugnado), considerando que esta surge en virtud de una solicitud por parte de la empresa concesionaria presentada el 14 de febrero de 2020, para que se conceda una segunda prórroga al contrato de concesión minera. (Cfr. fs. 2145-2146 del expediente administrativo).

Ante esta solicitud de la empresa concesionaria, surgen algunas actuaciones de carácter técnico por parte de la entidad demandada, previas a la emisión de la Adenda No. 3 del contrato de concesión minera, tales como el Informe de Validación Técnica No. 008-2020 de 16 de diciembre de 2020 y el Informe Técnico de Inspección de 15 de julio de 2021. (Cfr. fs. 2243- 2244 y 2254 -2255 del expediente administrativo).

En el Informe de Validación Técnica No. 0085-2020 de 16 de diciembre de 2020, se concluyó haciendo una mención del Instrumento de Gestión Ambiental vigente (Resolución IA-166-99 de 20 de julio de 1999 que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto) y en el Informe Técnico de Inspección de 15 de julio de 2021, se estableció que este surge a razón de una inspección realizada para atender una denuncia por parte de la Junta Comunal de San Martín "*por extracción de arena*

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

150

continental afectando las áreas verdes y tomas de agua de la comunidad…Se observó en el sitio que el flui del agua, el cual desemboca en el río Pacora con presencia de sedimentación." (Cf. fs.2244, 2255 y 2259 del expediente administrativo).

Así las cosas, luego de estas gestiones internas por parte de la entidad demandada, se concluye con la celebración de la Adenda No. 3 al Contrato en mención, en la que observamos que la misma fue suscrita el **13 de agosto de 2021** y refrendada por la Contraloría General de la República el **3 de mayo de 2022**, publicada en Gaceta Oficial No. 29538 de 17 de mayo de 2022, y establece en su cláusula primera que la segunda prórroga será de un término de diez (10) años contados a partir del 22 de febrero de 2021.

En vista de las circunstancias, la Sala advierte que para las fechas en que la Adenda No. 3 del Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999 fue aprobada y refrendada por parte de la Contraloría General de la República para su validez, respectivamente, ya se encontraba vigente la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020, a la que nos hemos referido en párrafos anteriores.

Resulta necesario ante la controversia jurídica, verificar por parte de esta Judicatura si la concesión minera en cuestión opera dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora, con el objeto de determinar si le son aplicables los supuestos contenidos en el artículo 14 de la norma que se estima vulnerada por la accionante y que se encontraba vigente al momento de ser aprobada la Adenda No. 3 del contrato.

Del material probatorio allegado al proceso, tenemos que a foja 40 del expediente judicial, reposa el **MEMORANDO –DIAM-0283 -2024 de 21 de enero de 2024**, en el que el Director de Información Ambiental del Ministerio de Ambiente, informa lo siguiente:

> *"El polígono aprobado por Resolución IA-166-99 abarca un área total de 500 ha+0,146.28m² de estas se encuentran 436 ha+0,461.07m², dentro del Área Protegida (AP) Reserva Hidrológica Cuenca Alta del Río Pacora."*

De este documento se infiere que la autoridad ambiental y que aprobó el estudio de impacto ambiental de este proyecto de concesión minera mediante Resolución IA-

151

166-99 de 20 de julio de 1999, ha manifestado que casi la totalidad del área de la superficie dada en concesión se encuentra dentro del Área Protegida (AP) Reserva Hidrológica de la cuenca alta del río Pacora.

Es importante indicar que el mencionado estudio de impacto ambiental fue advertido y verificado en las conclusiones del Informe Técnico de Validación Técnica de **16 de diciembre de 2020**, del Ministerio de Comercio e Industrias, que fue realizado **previo** a la aprobación y refrendo de la Adenda No. 3, en los años 2021 y 2022, respectivamente, cuando ya estaba en vigencia la **Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020**, así como también el Informe Técnico de Inspección de 19 de marzo de 2019 y el Informe Técnico de Inspección de 15 de julio de 2021, en los que se advirtieron algunas incidencias en torno al río Pacora.

En este sentido es oportuno referirnos al Informe Técnico de Inspección de 21 de marzo de 2019, de fecha previa a la aprobación de la Adenda No. 3 al contrato de concesión minera, informe del que surgen hallazgos y observaciones en relación al **río Pacora** y su posible contaminación, así como el área de ubicación de la concesión minera, de ahí que la entidad demandada tenía conocimiento de su localización a nivel técnico consignado en los mapas geográficos respectivos. (Cfr. fs. 107-119 del expediente judicial).

Como resultado de las constancias probatorias en mención, consideramos que la entidad demandada debió reparar en el hecho que la aprobación de la segunda prórroga del Contrato No. 220 de 31 de agosto de 1999, estaba supeditada a las disposiciones de la Ley No. 181 de noviembre de 2020, principalmente tratándose de una solicitud de prórroga de un contrato de concesión minera de la cual la entidad tenía pleno conocimiento que sus operaciones estaban localizadas en el área del río Pacora, lo cual, evidentemente no ocurrió.

En este punto, no podemos desconocer que el 27 de abril de 2023, tuvo lugar una inspección por parte del Ministerio de Ambiente, trayendo como resultado la elaboración del Informe Técnico N° 014-2023 de 26 de mayo de 2023, en el que se detalló la siguiente

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

152

información, que si bien es posterior a la fecha en que fue aprobada la Adenda No. 3, nos permite constatar, de mano de la autoridad ambiental, que el proyecto de concesión minera que ocupa nuestro estudio se encuentra dentro del Sistema Nacional de áreas Protegidas (SINAP) :

> *"Mediante Memorando 132-2023 se eleva la consulta a la Dirección de Sistema de Información Ambiental (DIAM), referente a que si el proyecto en mención está dentro del área de reserva hidrológica y que mediante Memorando DIAm-0942-2023, se nos da respuesta a consulta informando que el proyecto está 87% dentro de los límites del SINAP."* (Cfr. fs. 2330 del expediente administrativo).

Determinado lo anterior, debemos entonces avocarnos ahora a comprobar, si efectivamente, al momento de aprobarse la Adenda No. 3 del Contrato, se contaba con la aprobación de los instrumentos de índole ambiental y de ordenamiento territorial como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, así como del Plan Nacional de Cambio Climático, sobre los cuales la Ley No. 181 de noviembre de 2020, señala que hasta que no se encuentren aprobados están suspendidas las prórrogas de concesiones mineras.

A foja 39 del expediente judicial, se tiene como prueba admitida en este proceso, la Nota DRPM-0138-2024 de 27 de febrero de 2024, el Director Regional Panamá Metropolitana, Encargado del Ministerio de Ambiente, comunica lo siguiente: *"...el Ministerio de Ambiente no ha elaborado ni aprobado el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora, tomando en consideración el Plan Nacional de Cambio Climático."*

Es menester aludir nuevamente al Informe Técnico N° 014-2023 de 26 de mayo de 2023, en el que se concluyó por parte del Ministerio de Ambiente que no existía aún un Plan de Ordenamiento Ambiental desarrollado y avalado por dicho ministerio; por consiguiente, se debería consultar a la Dirección Nacional e Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias el aval de la Adenda No. 3 al Contrato No. 220 de 1999. (Cfr. fs. 2311-2334 del expediente administrativo).

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

133

En vista de lo reseñado, se comprueban las alegaciones de la parte actora, en cuanto a que no se cuenta con un Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora aprobado para febrero del año 2024, por lo que resulta evidente que, al momento de aprobarse la Adenda No. 3 del Contrato No. 220 de 1999 en el año 2021, dicho instrumento no estando aprobado acarreaba la suspensión de prórrogas de las concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora, es decir, correspondía no prorrogar dichos contratos de concesión minera, hasta tanto no se contara con dichos instrumentos aprobados, situación que pasó inadvertida por la entidad demandante.

Las piezas procesales admitidas en este proceso han acreditado de forma diáfana que, en efecto, la concesión minera se encuentra localizada dentro del área de la cuenca hidrográfica del río Pacora y, que al momento de aprobarse la segunda prórroga del Contrato No. 220 de 1999, mediante la Adenda No. 3, no se contaba con los instrumentos como el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica del río Pacora establecido en la Ley No. 181 de noviembre de 2020, debidamente aprobado.

Por lo cual, conceder una prórroga a dicho contrato era improcedente, ya que el mandato legal vigente infería en su artículo 14, la suspensión de prórrogas a concesiones mineras hasta tanto no se cumpliera con la condición de contar con instrumentos ambientales y de ordenamiento territorial aprobados, lo cual no tuvo lugar al momento de aprobarse la Adenda No. 3; por tal motivo la actuación de la entidad demandada es contraria al artículo 14 de la Ley No. 181 de noviembre de 2020, toda vez que pese a tal realidad, decidió a aprobar la Adenda No. 3 para conceder una segunda prórroga al Contrato No. 220 de 1999.

Frente a ello, debe este Tribunal reconocer que la entidad demandada ha conculcado el Principio de Estricta Legalidad que debe revestir toda actuación emanada de las autoridades administrativas, reconocido en los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, y que debe ser atendido, en aras de garantizar que la actuación de las entidades públicas sea cónsona con las leyes, reglamentaciones y procedimientos

REPÚBLICA DE PANAMÁ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ÓRGANO JUDICIAL

154

previamente establecidos y vigentes, lo que con lleva a contrarrestar arbitrariedades, extralimitaciones y abusos en el uso de poder estatal causando posibles perjuicios a los administrados y a su medio ambiente, garantizando así la seguridad jurídica de los actos administrativos que surgen de ella.

Al respecto, debemos anotar que el Principio de la Legalidad en relación con la función administrativa se entiende, a juicio del autor colombiano Jaime Santofimio, conforme lo siguiente:

> *"como la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial. En este sentido, debemos observar un doble proceso de sometimiento de los órganos administrativos al derecho; el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y de principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal; el segundo sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias."*[1] (La subraya es de la Sala).

Como resultado del escrutinio efectuado a la **Adenda N° 3 al Contrato N°220 de 31 de agosto de 1999, suscrita el 13 de agosto de 2021**, por el Ministro de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**, la cual fue refrendada el 3 de mayo de 2022 por la Contraloría General de la República y publicada en Gaceta Oficial No. 29538 de 17 de mayo de 2022, y ante los razonamientos expuestos como resultado del examen de legalidad llevado a cabo, este Tribunal Contencioso puede concluir que han sido acreditados los cargos de violación del artículo 14 de la Ley No. 181 de 17 de noviembre de 2020 y de los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, los cuales se refieren respectivamente a la suspensión de prórrogas de concesiones mineras dentro de la cuenca hidrográfica del río Pacora como área protegida en su categoría de reserva hidrológica hasta que no se aprueben determinados instrumentos ambientales y de ordenamiento territorial considerando el Plan Nacional de Cambio Climático, así como también al Principio de Estricta Legalidad, piedra angular de toda actuación dimanante de una autoridad administrativa.

[1] SANTOFIMIO, Jaime. *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Tomo I. Universidad Externado de Colombia, año 1998. Páginas 69 y 70.

155

VI. PARTE RESOLUTIVA

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, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por La Licenciada María Gabriella Dutari, actuando en nombre y representación del **CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM), DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL**, la Adenda No. 3 suscrita el 13 de agosto de 2021, por el Ministro de Comercio e Industrias y la empresa **GETHSA INTERNACIONAL, S.A.**

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en Gaceta Oficial.

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 31 de marzo de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 21 DE febrero
DE 20 25 A LAS 8:10 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración
FIRMA