



NOTIFICACIONES Y CITACIONES

309-2006

AL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

HAGO SABER: QUE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO POR LA SOCIEDAD COMMERCE GROUP CORPORATION, A TRAVÉS DEL ABOGADO LUIS ALFONSO VALLE DERAS, EN SU CARÁCTER DE APODERADO GENERAL JUDICIAL, EN CONTRA: DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MARN), LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, HA PRONUNCIADO LA RESOLUCIÓN QUE LITERALMENTE DICE:

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las diez horas del veintiuno de marzo de dos mil siete.

Vista la demanda del peticionario y de forma previa a emitir un pronunciamiento sobre la admisibilidad de la misma, esta Sala estima necesario realizar algunas consideraciones en torno a la solicitud expuesta por aquél, referida a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado:

I. De conformidad con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la suspensión de los efectos del acto impugnado en el juicio contencioso puede decretarse luego de analizar los presupuestos diseñados por dicha normativa, los cuales consisten: (1º) Que el acto produzca o pueda producir efectos positivos (art. 16 LJCA); (2º) Que la ejecución del acto impugnado pueda producir un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva (art. 17 LJCA); y (3º) Que la adopción de la medida cautelar no produzca un perjuicio evidente al interés social u occasionare o pudiera occasionar un peligro de trastorno grave del orden público (art. 18 LJCA).

II. En la jurisprudencia más reciente, este Tribunal ha tomado en consideración y analizado por lo general al momento de otorgar la suspensión de la ejecución de los efectos del acto administrativo impugnado, como únicos requisitos: primero, que mediare petición de parte y, segundo que se tratase de un acto capaz de producir efectos positivos.

Al interpretar los requisitos que determinan la procedencia de la suspensión, se ha procurado garantizar que, en la mayoría de los casos, la sentencia definitiva que haya que dictarse sea eficaz desde el punto de vista material; es decir, de la satisfacción plena de los intereses del demandante, a pesar de que se dicte después de transcurrido el tiempo necesario que dura la tramitación del proceso. Sin embargo, a esta Sala también le corresponde velar porque la suspensión de los actos impugnados no se traduzca

injustificadamente, y menos sin la previa ponderación de los intereses en juego, en menoscabo de la función que realiza la Administración Pública, cuyo objetivo primordial es, y así debe presumirse, la consecución de los intereses generales.

En ese sentido, este Tribunal considera que existe otra forma más adecuada de interpretar la exigencia de los requisitos necesarios para resolver la suspensión cautelar, la cual seguirá siendo respetuosa del derecho de los ciudadanos a que se les garantice la efectividad de la sentencia; pero también lo será del interés general que persigue la actividad de la Administración Pública.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal interpreta que la resolución sobre la suspensión requiere previamente el examen y valoración de todos los requisitos que determina la ley, de modo que, la suspensión no constituya en el proceso contencioso administrativo salvadoreño una medida cautelar automática que atienda la sola petición y el efecto positivo que del acto derive. Cabe añadir que tales requisitos que deben concurrir no sólo al momento en que debe ser resuelta la suspensión, sino también durante el tiempo que ésta deba mantenerse vigente. Por ello, la medida puede ser solicitada tanto al inicio del proceso, como durante la tramitación del mismo, de conformidad con los artículos 22 y 23 LJCA.

III. Conforme a las consideraciones expuestas, son tres los requisitos que deben examinarse en cada caso para efecto de resolver la procedencia de la suspensión:

1º) Que sea un acto capaz de producir efectos positivos; es decir que mediante sus efectos sea capaz de crear, modificar o dejar sin efecto una situación preexistente a su emisión. Precisamente, es la consolidación de esa nueva situación, que altera un *statu quo* determinado, lo que se pretende evitar mediante la suspensión de los efectos del acto prevista por la ley.

2º) Que exista un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia. Se entiende que puede existir un daño irreparable cuando no pudiere restituirse el bien jurídico lesionado íntegramente si se consuman los efectos del acto; y que el daño provocado por la consumación del mismo sea de difícil reparación cuando la situación

alterada es difícil de ser restablecida por la sentencia. Como se ha expuesto, el daño -como parámetro de procedencia de la medida cautelar- está íntimamente vinculado con los efectos del acto sobre la esfera jurídica del destinatario, en relación con la duración del proceso.

Corresponde, entonces, a quien solicita la suspensión, proporcionar los elementos objetivos con los cuales acredite, cuando menos de forma indiciaria, las razones por las que considera que los posibles daños y perjuicios que pudieran derivarse de la inmediata ejecución del acto impugnado no serían reparados efectivamente por la sentencia. En este sentido, no será suficiente la mera invocación o previsión de unos daños y perjuicios que pudieran producirse como consecuencia de la ejecución del acto, sino que será indispensable que éstos sean de tal entidad que, razonablemente, permitan estimar que su reparación por la sentencia definitiva sería imposible o cuando menos muy difícil.

3º) Que la suspensión no produzca un perjuicio a un evidente interés social o pueda ocasionar un peligro al orden público.

En cuanto a este último requisito, su alegación y comprobación se encuentra a cargo de la Administración, quien deberá aportar los elementos que permitan considerar que la suspensión causa un perjuicio o un peligro al interés u orden público superior al derecho del administrado que se pretende garantizar con la adopción de la medida.

Además, en cuanto a la ponderación de intereses debe señalarse que, a pesar del silencio del legislador, para la decisión sobre la medida cautelar es necesario valorar no sólo los intereses de la parte demandante y los públicos que demandan la inmediata ejecución, sino también los intereses de terceros que puedan resultar perjudicados con la adopción de la medida. Si la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa reconoce la posibilidad de que los terceros puedan intervenir en el proceso con el fin de recabar la tutela de sus derechos e intereses, es correcto interpretar que su posición también deba ser considerada a la hora de decidir la suspensión del acto.

IV. Al trasladar las anteriores consideraciones al caso que se examina, se colige lo siguiente:

El peticionario impugna la resolución emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha cinco de julio de dos mil seis, por medio de la cual decidió revocar la resolución administrativa en la que se le otorgaba permiso ambiental, para desarrollar el proyecto COMMERCE GROUP CORPORACIÓN PLANTA SAN CRISTÓBAL. Consecuentemente, expone en la parte petitoria de su demanda que, este Tribunal suspenda provisionalmente los efectos del acto administrativo que impugna, en atención al interés social de mantener activas las fuentes de trabajo.

Es evidente que el acto administrativo impugnado produce efectos positivos, tal y como los ha entendido este Tribunal, pues deja sin efecto la situación activa de la Sociedad COMMERCE GROUP CORPORATION, referida a gozar de un permiso ambiental que le permitía materializar su proyecto. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la suspensión no procede automáticamente por el simple hecho de que el acto administrativo produce efectos positivos; es necesario que la petición cumpla con los otros dos requisitos.

En cuanto al segundo de los requisitos expuestos, el peticionario solicita la medida cautelar referida, sin mencionar que dicho acto puede producir daños y perjuicios, que no pueden ser reparados efectivamente por la sentencia, ni mucho menos comprueba, al menos de forma indiciaria, tal situación. En consecuencia, tal solicitud no cumple con este requisito.

El tercer requisito hace referencia a que la suspensión no produzca un perjuicio a un evidente interés social o pueda ocasionar un peligro al orden público. Respecto de ello, en el caso que se analiza, es clara la existencia de un interés por la protección, conservación, y mejoramiento del ambiente, como un interés difuso de la sociedad salvadoreña. Existe la posibilidad de que, al suspenderse la ejecución del acto que revoca el permiso concedido, se produzca o se continúe produciendo una afectación que podría ser irreparable para el entorno. Sin embargo, la comprobación de este

supuesto corresponde a la Administración. En todo caso, no podría tener razón de ser el argumento del peticionario, en cuanto a considerar que, de no suspenderse el acto impugnado, se generaría una afectación al interés por mantener activas las fuentes de trabajo creadas por la Sociedad, si existe la expectativa de que la actividad cuyo permiso ambiental fue revocado amenace la propia vida, traducido en un interés difuso como el ambiente. *DNP*

Resulta necesario entonces valorar no sólo los intereses de la partes, sino también los intereses de terceros que puedan resultar perjudicados con la adopción de la medida. Si la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa reconoce la posibilidad de que los terceros puedan intervenir en el proceso con el fin de recabar la tutela de sus derechos e intereses, es correcto interpretar que su posición también deba ser considerada a la hora de decidir la suspensión del acto, sobre todo, cuando se trata de intereses difusos como el ambiente.

En definitiva, no procede adoptar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, pues no basta con que cumpla con un solo requisito como el primero, sino reúne efectivamente los otros dos.

En virtud de las anteriores razones y de conformidad con el artículo 16 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esta Sala RESUELVE:

A. Admítese la anterior demanda contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), por la emisión de la resolución número 3249-779-2006, de fecha cinco de julio de dos mil seis y notificada el día trece de septiembre de dos mil seis, a través de la cual decidió revocar la resolución número 474-2002, de fecha quince de octubre de dos mil dos, en la que se otorgaba permiso ambiental a COMMERCE GROUP CORPORATION, para efecto de desarrollar el proyecto COMMERCE GROUP CORPORATION PLANTA SAN CRISTOBAL. Tiéñese por agregada la documentación anexa, en los términos en que ha sido detallada por el Secretario de esta Sala a folio 3.

B. Tiéñese por parte a la Sociedad COMMERCE GROUP CORPORATION, a través del abogado Luis Alfonso Valle Deras, en su carácter de apoderado general judicial.

C. Rinda informe en el plazo de cuarenta y ocho horas el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), en el que manifieste si ha pronunciado o no el acto administrativo que se le atribuye.

D. Remítase copia de la demanda motivadora de este proceso a la referida autoridad demandada. Asimismo, requiéresele que remita a esta Sala el correspondiente expediente administrativo, el cual estará también a disposición de la demandante, quien podrá solicitarlo para su examen.

E. Sin lugar la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado.

F. Informe la Secretaría de este Tribunal si existen otros casos incoados por "COMMERCE GROUP CORPORATION" contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

G. Tómese nota del lugar señalado para oír notificaciones.

"..... CARDOZA AYALA G. R. NÚÑEZ POSADA".....
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS Y LAS SEÑORAS
MAGISTRADAS QUE LO SUSCRIBEN ILEGIBLE FIRMAS RUBRICADAS
SECRETARIO Y para que le (s) sirva de legal notificación le (s) extiendo (el, la)
presente ESQUELA de notificación, en la ciudad de SAN SALVADOR, a las
CATORCE horas CUARENTA minutos del día VEINTISEIS
de JUNIO del año dos mil siete.


NOTIFICADOR



FULL TRANSLATION

[stamp:]
Ministry of Environment
and Natural Resources
June [illegible], 2007
No. 2990 Time 2:37 p.m.
Received by [initials]

NOTIFICATIONS AND CITATIONS

309-2006

To: Ministry of Environment and Natural Resources

I ANNOUNCE: THAT IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDING FILED BY COMMERCE GROUP CORPORATION THROUGH ATTORNEY LUIS ALFONSO VALLE DERAS, AS ATTORNEY, AGAINST THE MINISTRY OF ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES (MARN), THE ADMINISTRATIVE LITIGATION CHAMBER OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE HAS HANDED DOWN THE RESOLUTION WHICH SAYS, VERBATIM:-----

ADMINISTRATIVE LITIGATION CHAMBER OF THE SUPREME COURT OF JUSTICE: San Salvador, 10:00 a.m. on the twenty-first of March, two thousand seven.

Having reviewed the petitioner's complaint and, prior to handing down a decision on its admissibility, this Court believes it is necessary to address some considerations regarding the petitioner's request for provisional suspension of the effects of the challenged administrative act:

I. In accordance with the Administrative Jurisdiction Law [*Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*], suspension of the effects of the act challenged in the administrative proceeding may be decreed after analysis of the circumstances set forth in said law, which are: (1) that the act does or may produce actual effects (art. 16 LJCA); (2) that execution of the challenged act may cause irreparable harm or harm that is difficult to correct by means of the final decision (art. 17, LJCA), and (3) that adoption of the interim measure does not cause clear harm to the social interest or does not or could not cause a risk of serious disruption to public order (art. 18 LJCA).

II. In the most recent case law, this Court has considered and analyzed, in general, when granting suspension of execution of the effects of the challenged administrative act, as the only requirements: first, the existence of a petition from one of the parties, and second, that it relates to an act capable of producing actual effects.

In interpreting the requirements that determine the appropriateness of suspension, an attempt has been made to guarantee that, in most cases, the final decision to be handed down will be effective from the material standpoint; in other

words, full satisfaction of the plaintiff's interests, even though it may be rendered after the time necessary for the proceeding has elapsed. However, this Court must also ensure that the suspension of the challenged acts does not become, unjustifiably, and even less without prior consideration of the interests in play, detrimental to the Public Administrative function, whose primary objective is, and so it should be assumed, attainment of the public interests.

In that respect, this Court considers that there is another, more appropriate way to interpret the exigency of the requirements necessary for ruling on the interim suspension, which will continue to be respectful of the right of citizens to be guaranteed an effective decision, but also respectful of the public interest, which Public Administrative activity tries to ensure.

In accordance with the foregoing, this Court believes that the decision on suspension first requires an examination and assessment of all the requirements established by law, so that the suspension does not constitute, in the Salvadoran administrative process, an automatic interim measure that considers only the petition and the actual effect derived from the act. It is worth adding that such requirements must be met not only when the suspension must be ruled upon, but also during the time when it must remain in effect. Therefore, the measure may be requested both at the start of the proceeding and during its course, in accordance with articles 22 and 23 LJCA.

III. In accordance with these considerations, three requirements must be examined in each case in order to rule on the appropriateness of the suspension:

1) That there is an act capable of producing actual effects; i.e., through its effects it can create, modify, or nullify a situation that existed prior to its issuance. Precisely, it is the manifestation of that new situation, that alters a certain *status quo*, that the suspension of the effects of the act, provided for by law, seeks to avoid.

2) That there is irreparable harm or harm that would be difficult to correct by means of the decision. It is understood that there may be irreparable harm when it would not be possible to completely restore the harmed legal right if the effects of the act are consummated; and that the damage caused by its consummation would be difficult to correct when the altered situation

may be reestablished only with difficulty by the decision. As has been stated, the damage—as a parameter of the appropriateness of the interim measure—is closely linked to the legal effects of the act on the affected party, in relation to the duration of the proceeding.

Thus, the party requesting suspension must put forth the objective elements with which it demonstrates, at least circumstantially, the reasons why it believes that the potential damages that could result from immediate execution of the challenged act would not be effectively corrected by the decision. In this respect, mere invocation or anticipation of certain damages that might result from execution of the act will not be sufficient, but rather it will be necessary for them to be of such magnitude that, reasonably, suggests that their correction by the decision would be impossible or at least very difficult.

3) That the suspension would not harm an evident social interest or could not jeopardize the public order.

Regarding this, the Administration is responsible for alleging and proving this last requirement. The Administration must submit the evidence suggesting that the suspension would cause harm or danger to the public interest or public order that takes precedence over the right of the affected party that adoption of the interim measure seeks to guarantee.

Moreover, with regard to the consideration of interests, it must be pointed out that, despite the legislator's silence, for the decision on the interim measure it is necessary to assess not just the plaintiff's interests and the public interests that demand immediate execution, but also the interests of third parties who might be harmed by adoption of the measure. If the Administrative Jurisdiction Law recognizes the possibility that third parties might intervene in the process in order to obtain protection of their rights and interests, it is correct to understand that their position also ought to be considered when deciding on suspension of the act.

[initials]

IV. In applying the foregoing considerations to the case under examination, one deduces the following:

The petitioner challenges the resolution issued by the Ministry of Environment and Natural Resources dated the fifth of July, two thousand six, which revoked the administrative resolution that granted an environmental permit to carry out the project for the SAN CRISTOBAL COMMERCE GROUP CORPORATION PLANT. Consequently, the petitioner requests in its complaint that this Court provisionally suspend the effects of the challenged administrative act in view of the social interest in keeping the sources of employment active.

It is evident that the challenged administrative act produces actual effects, as this Court has understood them, since it nullifies the active situation of COMMERCE GROUP CORPORATION with respect to enjoying an environmental permit that enabled it to carry out its project. However, as previously mentioned, suspension is not automatically in order because of the mere fact that the administrative act produces actual effects; the request must meet the other two requirements.

Regarding the second requirement set forth, the petitioner requests the aforementioned measure, without mentioning that said act could cause damages which cannot be effectively corrected by the decision, and much less proving that situation, even circumstantially. Consequently, such request does not meet this requirement.

The third requirement refers to the suspension not harming a clear social interest or not jeopardizing the public order. With respect to this in the case before us, there is clearly an interest in the protection, preservation, and improvement of the environment, as a widespread interest of Salvadoran society. There is a possibility that suspending execution of the act which revokes the permit could cause or prolong an effect that could be irreparable to the environment. However, it

is the Administration's responsibility to prove this supposition. In any event, the petitioner's argument cannot be correct to consider the effect of not suspending the challenged act on the interest in maintaining the sources of work created by the Company, if there is an expectation that the activity whose environmental permit was revoked would threaten life itself, made clear by a widespread interest like the environment.

So it is necessary to assess not just the parties' interests, but also the interests of third parties that could be jeopardized by adoption of the measure. If the Administrative Jurisdiction Law recognizes the possibility that third parties might intervene in the process in order to obtain protection of their rights and interests, it is correct to understand that their position also ought to be considered when deciding on suspension of the act, especially when addressing widespread interests such as the environment.

In short, it is not appropriate to adopt suspension of execution of the challenged administrative act, since it is not sufficient for just one requirement, such as the first, to be met, but rather the other two must be met as well.

By virtue of the foregoing reasons and in accordance with article 16 of the Administrative Jurisdiction Law, this Court RESOLVES:

A. To admit the foregoing complaint against the Ministry of Environment and Natural Resources (MARN) regarding the issuance of resolution number 3249-779-2006 dated the fifth of July, two thousand six, notice of which was served on the thirteenth of September, two thousand six, which revoked resolution number 474-2002 dated the fifteenth of October, two thousand two, which granted an environmental permit to COMMERCE GROUP CORPORATION in order to carry out the project for the SAN CRISTOBAL COMMERCE GROUP CORPORATION PLANT. The attached documentation is added under the terms set forth by the Clerk of this Court at page 3.

B. To consider COMMERCE GROUP CORPORATION a party to the proceeding, through Luis Alfonso Valle Deras as its attorney.

C. A report shall be produced within forty-eight hours by the Ministry of Environment and Natural Resources (MARN) indicating whether or not it issued the administrative act attributed to it.

D. A copy of the complaint that is the basis for this proceeding shall be sent to the aforementioned defendant. Also, the defendant is required to send the respective administrative file to this Court, which shall also be available to plaintiff, who may request it for review.

E. To reject provisional suspension of the effects of the challenged act.

F. The Clerk of this Court shall be advised as to whether there are other cases filed by “COMMERCE GROUP CORPORATION” against the Ministry of Environment and Natural Resources (MARN).

G. Note shall be taken of the location specified for receipt of notice.

“CARDOZA” “AYALA G.” “R. NUÑEZ” “POSADA”

HANDED DOWN BY THE UNDERSIGNED

JUDGES ILLEGIBLE

CLERK SIGNED AND SEALED

And for purposes of legal notification, I issue this notification in San Salvador at 2:40 p.m. on the twenty-sixth of June, two thousand seven.

[signature]

NOTIFICATION AGENT

[stamp:]

CLERK OF THE ADMINISTRATIVE LITIGATION CHAMBER
SUPREME COURT OF JUSTICE
NOTIFICATIONS