

11 de abril de 2000.

Ingeniero

**RICARDO R. ANGUIZOLA M.**

Administrador General de la  
Autoridad Nacional del Ambiente

E. S. D.

Ingeniero Anguizola:

Acusamos recibo de su Oficio N°AG-0389-2000 de fecha 22 de febrero de 2000 y recibida en este Despacho el 14 de marzo del mismo año, mediante la cual nos consulta sobre los posibles conflictos de intereses en el proceso de evaluación de las declaraciones y estudios de impacto ambiental que se surten ante la Autoridad Nacional del Ambiente.

Agrega Usted, que el posible conflicto puede surgir por razón de que en la Institución existen estudios de impacto ambiental pendientes de Resolución Administrativa, los cuales fueron elaborados por personas que hoy día fungen como funcionarios de dicha entidad.

Con fines didácticos, nos permitimos reproducir las situaciones específicas, planteadas por Usted en la Consulta, para los efectos de dar respuesta a sus interrogantes:

Veamos:

"(a) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, **en cargos con mando y jurisdicción a nivel**

**nacional y con funciones directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

(b) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, en cargos con mando y jurisdicción a nivel nacional **y con funciones que no están directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

(c) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, en cargos con mando y jurisdicción a nivel provincial **y con funciones directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

(d) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, en cargos con mando y jurisdicción a nivel provincial **y con funciones que no están directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

(e) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, en cargos técnicos en los que no tienen mando y jurisdicción, **pero con funciones directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

(f) Estudios de Impacto Ambiental elaborados por profesionales nombrados en octubre del pasado año como funcionarios de la ANAM, en cargos técnicos en los que no tienen mando y jurisdicción, **con funciones que no están directamente vinculadas con el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.**

De las situaciones planteadas hay dos grupos de funcionarios que han presentado Evaluaciones o Estudios de Impacto Ambiental antes de haber sido nombrados en la Autoridad Nacional del Ambiente:

1. Funcionarios con mando y jurisdicción o con funciones técnicas que por razón de sus funciones se encuentran involucrados directamente con los procesos de evaluación de las declaraciones o de los estudios de impacto ambiental.
2. Funcionarios con mando y jurisdicción o con funciones técnicas que no se encuentran involucrados con los procesos de evaluación de las declaraciones o de los estudios de impacto ambiental.

Para efectos del tema que nos ocupa y los posibles conflictos que pudieran darse sólo nos interesa el primer grupo de funcionarios; es decir, aquél que, por razón de sus funciones, tiene en alguna forma que ver con los procesos de declaración o evaluación de los estudios de impacto ambiental.

Veamos:

El problema aquí planteado, más que jurídico, está revestido de aspectos éticos y morales, toda vez que las normas que regulan el derecho administrativo panameño no contempla una regulación expresa para este tipo de conflictos.

Coincidimos con la opinión vertida por la Dirección Legal de la entidad, en el sentido que los funcionarios de la ANAM desde el momento en que fueron nombrados están impedidos "éticamente" para realizar evaluaciones y estudios de impacto ambiental, toda vez que ello

produciría conflictos de intereses al momento de ser evaluados por la Institución a la cual sirven; además, que con dicho actuar perjudicarían la imagen de la Institución, la cual debe caracterizarse por la transparencia y objetividad en la toma de sus decisiones.

En esta línea de pensamientos, es importante señalar que, si bien no existe una norma especial que regule los impedimentos en la vía gubernativa, lo cierto es que, como norma supletoria, se aplican las disposiciones del Código Judicial, específicamente el Capítulo V sobre "Impedimentos y Recusaciones", del Título VI, Libro Segundo.

Precisamente, por ser un problema que preocupa a este Despacho, es un tema que se está contemplando en el Anteproyecto de Ley sobre "Procedimiento Administrativo", que actualmente nos encontramos elaborando.

Sin embargo, en cuanto al tema que nos ocupa, consideramos que la solución a las situaciones por Usted planteadas, referentes a la participación de los funcionarios de la ANAM en los procesos de Estudio de Impacto Ambiental, así como la participación de éstos en el seguimiento, control, fiscalización y ejecución del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PANAM) y de la Resolución de aprobación, se deberá solucionar mediante los impedimentos que cada uno de estos funcionarios presente cuando la Evaluación o Estudio de Impacto Ambiental haya sido elaborado por él.

En este caso, como bien se señala en la opinión legal adjunta a la Consulta, el funcionario respectivo deberá ser sustituido por el funcionario que lo reemplaza en sus ausencias, ya sean temporales o absolutas; sin embargo, cuando se trate de funcionarios que no tienen reemplazo, porque su cargo no lo contempla, como es el caso de los cargos técnicos, el funcionario aludido deberá informar de las razones de impedimento a su superior jerárquico inmediato, quien deberá asignar a otro funcionario para que atienda el caso en particular.

Como quiera que los funcionarios de la ANAM, a quienes nos hemos referido en esta Consulta tienen mando y jurisdicción provinciales,

estimamos que cuando alguno de estos Directores Provinciales se encuentren impedidos de avalar el Estudio de Impacto Ambiental por ser los autores del mismo, deberán poner esta circunstancia en conocimiento del superior jerárquico inmediato, quien tendrá la obligación de asignar a otra persona dentro de la Dirección Provincial para que resuelva la situación dada. En este punto, consideramos que no se debe tomar en cuenta a otro funcionario de igual jerarquía en otra provincia, porque la competencia y la jurisdicción la otorga la Ley por provincias; por tanto, el problema deberá resolverse con funcionarios que se encuentren dentro de la misma circunscripción.

Insistimos en que el tema, más que jurídico está revestido de una valoración ética, por tanto dependerá de la honestidad del funcionario que se encuentre en una de estas situaciones el poner en conocimiento de los superiores inmediato la misma, con la finalidad de que el proceso respectivo se realice con transparencia.

Con relación a este tema, es importante señalar que mediante el Decreto Ejecutivo N°13 de 24 de enero de 1991, se adoptaron los "Principios Éticos de los Servidores Públicos", el cual se encuentra vigente y entre los que podemos enunciar los postulados siguientes: lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, efectividad y eficiencia, valor civil y transparencia.

De estos principios es oportuno transcribir los que se refieren a la responsabilidad y lealtad, los cuales a nuestro juicio están estrechamente relacionados con el tema que aquí nos ocupa.

La responsabilidad como principio ético del funcionario público dice de la aceptación de estar preparado para responder de todos sus actos, de manera que el público en general y la gente con que trata en particular aumenten permanentemente su confianza en él, en el Estado y en su capacidad de servicio.

En tanto que la transparencia no es más que demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente, que sus acciones como servidor

público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.

En esta oportunidad, consideramos prudente sugerir que Vuestro Despacho solicite a todos los funcionarios con mando y jurisdicción y técnicos de la Institución que pongan en conocimiento de la Administración General la lista de todos los estudios, declaraciones, etc., elaborados y firmados por ellos, con el propósito de que se puedan tomar inmediatamente las medidas preventivas necesarias.

Esperando que nuestra opinión le sea de utilidad, de Usted atentamente,

  
**ÁLMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.