

Panamá, 12 de marzo de 2004.

Magíster
GIOVANNI E. OLMOS ESPINO
Fiscal Quinto de Circuito del Primer Circuito
Judicial de Panamá, especializado en delitos
contra el medio ambiente
E. S. D.

Señor Fiscal:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales **de servir de consejera jurídica a los servidores públicos** nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante Oficio N°113 de 13 de enero de 2004, por le cual nos consulta si la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM):

- 1. ¿Puede emitir opiniones sobre la conveniencia o no de la realización de una obra o proyecto sin haber recibido el Estudio de Impacto Ambiental?,*
- 2. ¿Está legitimada para sustanciar y evaluar un Estudio de Impacto Ambiental, cuando ha mediado concepto favorable para la ejecución de una obra pública o privada?,*
- 3. Al emitir criterios a favor de la obra denominada Camino Ecológico, ¿Afecta la imparcialidad y transparencia de la decisión ambiental?.*

Según nos informa en su oficio, el criterio legal del despacho a su cargo es que la autoridad administrativa competente no puede dar opiniones a favor de un proyecto, sin haber valorado previamente la dimensión de los diferentes impactos ambientales, positivos y negativos, que una obra puede producir, por lo que su ulterior intervención en el proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) estaría viciada, por atentar contra el principio de imparcialidad que debe regir en las actuaciones administrativas (fs. 6 y 7). En sustento al criterio vertido se cita el texto del artículo 29 de la Ley 41 de 1998, Ley General de Ambiente, el cual nos permitimos reproducir a continuación:

“Artículo 29. Una vez recibido el estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente, procederá a su análisis, aprobación

o rechazo. El término para cumplir, ampliar o presentar los estudios de impacto ambiental, será establecido mediante reglamentación de la presente ley.”

Señala asimismo que siendo el EsIA un instrumento de gestión ambiental creado para predecir y evitar daños severos al ambiente, en su evaluación no sólo debe imperar la imparcialidad, sino también la objetividad y la transparencia (f.8).

Indica que la ANAM ha emitido concepto favorable sobre la construcción del proyecto denominado Camino Ecológico y aduce como pruebas artículos publicados en periódicos de circulación nacional (f.9).

Señala además que, al tenor de los artículos 29 y 32 del Decreto Ejecutivo N°59 de 16 de marzo de 2000, que reglamenta el proceso de evaluación de impacto ambiental, durante la evaluación se debe cumplir con el requisito de elevar el Estudio a un período de consulta pública, luego de ejecutarse el Plan de participación ciudadana, modalidades de participación pública tendientes a garantizar la transparencia de estas decisiones (f. 9).

En esta línea de ideas manifiesta, *“...en vías de garantizar la transparencia de estas decisiones, es que se incluye, entre otras, la participación pública, y no puede la misma autoridad que decide sobre la aprobación o rechazo del Estudio de Impacto Ambiental, dar opiniones favorables, ya que se estaría desconociendo este principio Universal.”* (f. 10)

Asimismo afirma que, a su juicio, *“... es notorio y público que la Autoridad Nacional del Ambiente, como una institución autónoma del Estado, que depende del Órgano Ejecutivo, ha planteado su interés en la construcción del denominado proyecto Camino Ecológico. Siendo ello así, trasluce una especie de impedimento para sustanciar este Estudio de Impacto Ambiental ...”.* Según manifiesta en su escrito, el fundamento jurídico de tal impedimento vendría a ser la disposición contenida en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, modificado por el Artículo 2 de la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000, que establece elementos esenciales para la formación de los Actos Administrativos: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma (f.13).

Finalmente expresa su preocupación en cuanto al grado de independencia e imparcialidad que germine en el proceso de evaluación de impacto ambiental por parte de ANAM, considerando que mediante Decreto Ejecutivo 107 de 13 de noviembre de 2003, que modifica el Artículo quinto del Decreto N°40 de 24 de junio de 1976, que crea el Parque Nacional Volcán Barú, señala en su considerando que es de interés del gobierno nacional la construcción del Camino Ecológico, como parte del plan de desarrollo turístico del país, según el diseño proyectado, y decreta al efecto, la excepción de la prohibición general establecida por el Decreto N°40, autorizando implícitamente todas las obras necesarias para la construcción y mantenimiento de la obra, contempladas en el Estudio de Impacto ambiental que apruebe la ANAM y facultando a esta entidad en su segundo Artículo, para que disponga lo conducente para que la construcción y mantenimiento de la obra no afecte los planes de Conservación y Manejo del Parque Nacional Volcán Barú (fs. 15-16).

Según manifiesta en su escrito, a su criterio, ello constituye un “mandato” que impone a la ANAM la obligación de aprobar el EsIA sin considerar otras alternativas y formas de solución de conflictos, lo que contrasta con el principio de Gestión Ambiental, que postula una función pública de Estado, que debe ser compartida con la sociedad civil, en la toma de decisiones ambientales (f.16).

I. Aclaración previa.

Luego de revisar la consulta elevada por usted mediante oficio N°133 de 13 de enero de 2004 y los documentos adjuntos la misma, hemos podido constatar que, en esencia, solicita nuestro criterio jurídico con relación a si se podrían considerar violados los principios de imparcialidad y transparencia en el procedimiento administrativo de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental presentado a la ANAM por el Ministerio de Obras Públicas para la ejecución de la obra “Camino Ecológico Cerro Punta-Boquete Tramo B”, en virtud de las opiniones emitidas por el entonces Administrador General de la ANAM, señor Ricardo Anguizola, difundidas por diversos medios de prensa escrita nacional.

Asimismo hemos podido conocer que mediante Resolución DINEORA IA- Rech-03-04 de 20 de enero de 2004 el entonces Administrador General de la ANAM, señor Ricardo Anguizola, calificó desfavorablemente y consecuentemente rechazó el Estudio de Impacto Ambiental en referencia, concediendo un término de 5 días hábiles contados a partir de su notificación para la interposición del recurso de reconsideración. Igualmente hemos tenido conocimiento de que dicho término expiró sin que se hubiere hecho uso de la oportunidad procesal de recurrir.

Por lo anterior, consideramos que se ha producido en el presente caso el fenómeno procesal de la sustracción de materia, por lo que, en principio, sería improcedente externar criterio sobre los aspectos consultados.

No obstante, luego de examinar su escrito hemos arribado a la conclusión de en el presente caso se hace necesario aclarar algunos aspectos conceptuales y normativos en torno a los principios de imparcialidad y transparencia administrativa, así como de procedimiento administrativo general y del proceso de evaluación de impacto ambiental, cuyo debido conocimiento se hace necesario para la recta interpretación y aplicación de las normas administrativas correspondientes.

Con base en lo anterior, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

II. El principio de imparcialidad en las actuaciones administrativas.

La imparcialidad de la autoridad llamada a decidir una controversia es una de las principales razones que pone de manifiesto la necesidad de que ésta que sea independiente,

a fin de que no exista coacción, intereses u otros factores que puedan afectar la decisión y alejarla de la recta aplicación de la ley.

La imparcialidad es un principio procesal, propio de la esfera jurisdiccional, recogido por nuestra Ley de procedimiento administrativo, el cual puede conceptuarse como desinterés, equanimidad o desapasionamiento de la autoridad competente para decidir una controversia, con relación a las partes.

La enciclopedia jurídica OMEBA la define en los siguientes términos:

“Imparcialidad es desinterés a las partes. Trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuánime. El interés y la iniquidad se contraponen al concepto de imparcialidad. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento.

La imparcialidad garantiza la plena vigencia de los valores jurídicos-sociales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquier en el proceso judicial. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que guían el proceso judicial. La imparcialidad es una especie determinada de motivación consistente en que la declaración o resolución, se orienta en el deseo de decir la verdad, de dictaminar con exactitud, de resolver justa o legalmente.”

Para el logro de las finalidades propias de este principio, el mecanismo que establece la Ley 38 de 2000 para impedir actuaciones parcializadas que culminen en decisiones apartadas de la ley o de la justicia es el sistema de impedimentos y recusaciones, en virtud del cual la autoridad está vedada de conocer y decidir asuntos en los que tenga intereses personales, familiares o de otra naturaleza, que puedan llevarlo a apartarse de su obligación de aplicar estrictamente la ley.

Retomando el análisis del caso que nos ocupa, siendo el proceso evaluación del Estudio de Impacto Ambiental un proceso especial, se deberá ceñir al procedimiento establecido en su ley, es decir, en el Decreto 59 de 2000 y, en caso de existir vacíos, a lo que disponga la ley 38 de 2000. Ahora bien, dado que el Decreto 59 de 2000 no establece normas en materia de impedimentos y recusaciones, procedería aplicar lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 38 de 2000.

El sistema de impedimentos y recusaciones establecido en la Ley 38 de 2000 sigue fundamentalmente la orientación del Código Judicial, pero ajustándose en lo posible a las necesidades propias del procedimiento administrativo, con la finalidad de facilitar un ambiente de imparcialidad o desapego de la autoridad hacia las partes o a cualquier interesado o a sus apoderados, al conocer de una petición, de modo que al dictar su decisión lo haga de manera objetiva.

En este sentido se manifiesta la exposición de motivos de dicha ley, que señala además, que lo se procura con este sistema es que el único interés del juzgador sea el imperio de la Ley, de manera que quede excluida plano cualquier otra motivación, ya sea de orden personal, económico, gremial, político partidista u otros similar, que pueda afectar la plena vigencia del principio de imparcialidad. Así pues, se trata de otorgar mejores y mayores garantías al administrado para el desarrollo normal del trámite de su petición ante la Administración.

De lo anterior se desprende que, al tenor de la Ley 38, no sería jurídicamente viable sustraer a una autoridad administrativa del conocimiento de un proceso de su competencia, con base en mecanismos distintos al sistema de impedimentos y recusaciones establecido en la Ley 38 o invocando causales distintas a las consagradas en el artículo 118 de dicha Ley.

De allí que, mal pudiera sustentarse el impedimento de un funcionario para sustanciar una determinada actuación administrativa, con base en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, el cual define el concepto de Acto Administrativo y establece los elementos esenciales para la formación del mismo (competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma), como de manera equívoca se señala a foja 13 de su escrito, ya que la existencia de vicios que afecten uno o más de dichos elementos esenciales, lejos de servir a tal propósito, producen la irregularidad del acto y por ende su anulabilidad.

Ahora bien, retomando el análisis del principio de imparcialidad y los mecanismos tendientes a garantizarlo en la esfera administrativa, en el caso que nos ocupa, se debe tener presente lo estipulado en los artículos 58 y 59 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000, al tenor de los cuales sólo el Promotor de la obra y el interesado podrán interponer recurso de reconsideración contra la resolución, de lo que se deduce que sólo estos sujetos podrían legítimamente recusar al funcionario encargado de sustanciar la evaluación del EsIA, en la vía gubernativa. En virtud de lo anterior, y conforme a lo estipulado en el artículo 60 de este Decreto, los terceros **afectados (p.e., las organizaciones no gubernamentales y los particulares)** no podrán recusar al funcionario sustanciador en la vía gubernativa, ya que al tenor de la norma éstos sólo pueden acusar el acto directamente ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Hecha esta aclaración, lógicamente no procede analizar si el hecho de que el Administrador General de la ANAM emita en los medios de comunicación declaraciones **favorables** sobre la ejecución de una obra o proyecto, antes de recibir y evaluar el EsIA, configura o no causal de impedimento, toda vez que siendo el promotor y el interesado los únicos sujetos legitimados para recusarlo en la vía gubernativa, si las opiniones vertidas les favorecen, lógicamente no tendrán interés alguno en utilizar este mecanismo.

En vista de lo anterior, en el evento de que el Administrador General de la ANAM emitiera Resolución avalando el Estudio de Impacto Ambiental de la obra Camino Ecológico, en términos que conllevaran perjuicio, gravamen, pretermisión o vejación de derechos ecológicos y/o ambientales de la población en general (derechos difusos), la vía idónea para que sus miembros, ya sea individual o colectivamente, hagan valer su voz y puedan

rebatir dicha Resolución, será la interposición de la correspondiente acción contenciosa administrativa de nulidad o de plena jurisdicción, según el caso.

Llama nuestra atención la referencia que se hace a fojas --- de su escrito, en torno al papel que debe desempeñar el Ministerio Público en la defensa de los derechos difusos de la población relacionados con la ecología y el medio ambiente. En este sentido señala lo siguiente:

“Antes de abordar el tema antes mencionado, debemos de señalar que el derecho sobre el medio ambiente es un derecho comprendido como derechos humanos de tercera generación y postula una nueva responsabilidad al Ministerio Público en defensa de los derechos difusos o intereses colectivos. ... La Moderna sociedad reclama a ultranza que el Ministerio Público sea llamado a defender los derechos de la población para que viva en un ambiente sano y libre de contaminación.” (sic) (el subrayado es nuestro)

*“..., La preocupación que subyace a esta agencia del Ministerio Público es que existe una realidad, que vivimos en una sociedad que no mantiene debidamente identificados sus valores sobre medio ambiente, por ello, se requiere la aplicación efectiva y oportuna del principio de Prevención del Daño Ambiental; la actividad de **Prevención** involucra a las instituciones encargadas de garantizar su protección, siendo uno de ellos el Ministerio Público.”* (el subrayado y resaltado es nuestro)

Ciertamente, el Ministerio Público podría demandar, en determinadas circunstancias, la nulidad de una Resolución que apruebe un EsIA en clara contravención de las normas ambientales vigentes, bien de naturaleza sustantiva o procedimental, pero ello tendría que hacerse atendiendo en todo caso al alcance específico y las limitaciones legales que definen el ámbito de sus competencias.

En este sentido, en virtud de su atribución constitucional y legal *de defender los intereses del Estado* (Art. 217(1) C.P.; Art. ---C. J; Art. --- Ley 38 de 2000) y la limitación legal contemplada en el artículo 377 del C.J., por regla general, los funcionarios del Ministerio Público no pueden promover acciones civiles o contencioso- administrativas en las que sean parte la Nación o los municipios. Esta disposición es del siguiente tenor:

*“Artículo 377. El Procurador General de la Nación, el procurador de la Administración y los Fiscales de Distrito, no podrán promover acciones civiles o contencioso-administrativas en que sea parte la Nación, sin orden e instrucciones del Órgano Ejecutivo.
Los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales no podrán promover acciones civiles en que sean parte los Municipios sin orden o instrucciones del Órgano Ejecutivo ni los consejos Municipales, podrán ordenar el desistimiento de acciones que la Ley hubiere ordenado promover.”*

Se desprende de lo anterior, que sólo a vía de excepción determinados servidores públicos tienen la potestad legal de interponer acciones contencioso-administrativas en las que sea parte la Nación: el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y los Fiscales de Circuito, quienes deberán actuar *en defensa de los intereses del Estado* y ello condicionado al cumplimiento del requisito fundamental de haber recibido orden o instrucción del Órgano Ejecutivo.

Otra excepción a esta regla la establece el artículo 5 de la Ley 7 de 5 de febrero de 1997, por la cual se crea la Defensoría del Pueblo, el cual legitima procesalmente al Defensor del Pueblo para promover acciones populares. Dicha norma señala lo siguiente:

“Artículo 5. El titular de la Defensoría del Pueblo está legitimado procesalmente para el ejercicio de las **acciones populares** y los recursos de amparo de garantías constitucionales, así como para los contenciosos-administrativos de plena jurisdicción y de protección de los derechos humanos.” (el resaltado es nuestro).

La **acción popular** es un tipo de acción judicial que otorga legitimación expresa en favor de todos y cada uno de los habitantes de un Estado para accionar judicialmente en defensa de determinados derechos o intereses reconocidos por la norma. De tal modo, se exime al demandante de la obligación de demostrar un interés personal y directo en el bien que pretende resguardar judicialmente.¹

Por su parte, el derecho a un medio ambiente sano, ha sido reconocido por el Derecho Internacional como un derecho humano de tercera generación, también conocidos como derechos de solidaridad, dado su carácter difuso, colectivo o supraindividual.

En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo, como institución del Estado encargada de velar por la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política, la Ley y los convenios internacionales, tiene plena legitimación activa para concurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para interponer acción contencioso-administrativa de nulidad con la pretensión de lograr la anulación de actos de la administración que atenten contra las normas jurídicas que protegen los derechos difusos de la población panameña en materia ambiental.

En atención a las consideraciones precedentes, en el evento de que el Administrador General de la ANAM emitiera Resolución aprobando un Estudio de Impacto Ambiental en términos que comporten la violación de derechos difusos en materia ambiental, sólo los particulares, ya sea a título individual o colectivamente, así como el Defensor del Pueblo, tendrán legitimación activa, plena y no condicionada, para demandar el acto ante esta instancia jurisdiccional, en defensa de los derechos difusos o intereses colectivos que consideren vulnerados.

¹ www.farn.org.ar/docs/pp/justicia3.html

Finalmente, en cuanto a la preocupación que manifiesta a foja 15 de su escrito, con relación a la afectación de los principios de independencia e imparcialidad en el proceso de EsIA, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 107 de 13 de noviembre de 2003, por el cual se modifica el artículo Quinto del decreto N°40 de 24 de junio de 1976, que establece el Parque Nacional Volcán Barú, nos abstenemos de emitir criterio al respecto, toda vez que de lo contrario se configuraría causal de impedimento que nos imposibilitaría pronunciarnos, en ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, con relación a las acciones de nulidad presentadas y admitidas a comienzos de este año ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia contra el Decreto 107 de 2003, en referencia.

II. La Transparencia en las actuaciones administrativas y su especial connotación en el Derecho Ambiental panameño.

En los últimos años se ha producido en las democracias del mundo un movimiento de apertura de las administraciones públicas hacia los ciudadanos con la finalidad de romper con el tradicional secreto o reserva de la cosa pública, en aras de permitir el monitoreo o fiscalización de la gestión pública por parte de la ciudadanía y una mayor responsabilización de los agentes del servicio público en el desempeño de sus funciones. Este fenómeno, es decir, la posibilidad de poder ver qué pasa tras las puertas de las oficinas públicas, el conocido como “transparencia administrativa”².

El primer país en adoptar disposiciones tendientes a garantizar la transparencia de la gestión pública fue Suecia, que en 1766 ya contaba con regulaciones en materia de acceso y publicidad de documentos oficiales, las cuales constituyen el primer antecedente en este tema. Dos siglos después, en occidente, a partir de los años 60 se produjo una nueva actitud en los regímenes democráticos tendiente a garantizar la transparencia en las actuaciones administrativas, particularmente, en cuanto al derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos.

La aparición de la noción de transparencia administrativa en los estados occidentales ha derivado, fundamentalmente, de la ruptura o inadecuación del concepto tradicional de legitimidad de la Administración basado en la sujeción de ésta a la ley, conforme al modelo francés de Administración Pública, cuyas notas esenciales son la instrumentalidad, la racionalidad y la transparencia en el sentido de actuación objetiva e imparcial.³

El desgaste del concepto tradicional de legitimidad administrativa tuvo su origen en el significativo incremento de la actividad administrativa y la consecuente decadencia de la racionalidad legal, de la lógica administrativa de aplicación de la ley y la gran

² Cerrillo I. Martínez, Agustí. *La Transparencia Administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente (El derecho de acceso a la documentación administrativa)*. Valencia, España, 1998, p.27

³ *Ibidem*, p.31.

burocratización de la actividad pública, producto del incremento desmesurado de los funcionarios públicos, lo que hizo necesario buscar otros mecanismos de legitimación.

En este sentido, señala el autor Jaques Chevalier, “el mito de la transparencia administrativa aparece en el momento de una crisis del modelo clásico de relaciones entre la Administración y los administrados, conduciendo a la búsqueda de modelos de sustitución mejor adaptados”. Asimismo manifiesta, “la rigidez del estilo de mando administrativo, a base de distancia y de autoridad, es cada vez peor soportado y su legitimidad tiende a ser replanteada: los administrados no aceptan más ser librados al placer de una administración autoritaria, sobre la cual están desprovistos de cualquier influencia y privados de todo derecho a participar.”⁴

En la nueva concepción del Estado en boga en nuestros días, la transparencia es un valor que sirve a los fines de aportar legitimación a la Administración Pública. De hecho, las primeras propuestas doctrinales en el tema, apuntan a la dotación de legitimación a la Administración mediante la aplicación de los principios de *eficacia* (racionalidad económica), *eficiencia* (consecución de los fines u objetivos con el menor costo posible), *equidad* (establecimiento de nuevas relaciones con los particulares), *consenso* (búsqueda de aceptación popular de sus decisiones) y *participación* (poder de intervención en la toma de decisiones por parte de los afectados), entendiéndose comprendida la noción de la transparencia, dentro del mecanismo de legitimación por equidad, en el sentido de que la tónica de la nueva relación Administración-administrados debe ser la mayor apertura de la gestión pública hacia la ciudadanía.

En cuanto a su naturaleza axiológica, en la actualidad, la transparencia administrativa es considerada un valor ético-jurídico de las sociedades democráticas occidentales, lo que queda plenamente demostrado en el tratamiento que le han dado al tema los ordenamientos jurídicos de diversos Estados, así como en la introducción y posterior consolidación de normas y políticas públicas, incluso regionales, con la finalidad de incrementar la transparencia administrativa. En este sentido igualmente sobresale la creciente demanda social en busca de mayor transparencia en las actuaciones de los poderes públicos, principalmente del Ejecutivo.

Desde el punto de vista técnico-jurídico este valor es considerado por un sector de la doctrina, como un principio general del moderno derecho administrativo⁵, por lo que tiene la importante función de informar el ordenamiento jurídico administrativo, ser fuente interpretativa de sus normas y ser fuente integradora de las lagunas existentes, a fin de

⁴ Chevalier Jaques, citado por Cerrillo Martínez, Agustí, op.cit., p.31.

⁵ Los principios generales del derecho son aquellos valores jurídico éticos de la comunidad que son fuentes del Derecho sin la necesidad de seguir ningún procedimiento de positivización, determinables mediante la verificación de los precedentes judiciales, las prácticas administrativas o por su articulación o reconocimiento en el ordenamiento positivo.

evitar una aplicación excesivamente rígida del derecho y facilitar la progresión y coherencia del derecho administrativo con los valores propios del proceso de modernización del Estado.

Para su plena eficacia, el principio de transparencia debe estar reconocido y articulado a través de normas jurídicas que permitan desarrollar todos sus efectos, lo que se materializa a través de la adopción de normas sustantivas en materia de ética pública, sistemas de rendición de cuentas y evaluaciones, acceso a la información, participación ciudadana e instrumentos procesales como la acción de Habeas Data.

En nuestro medio jurídico la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*” es el instrumento legal a través del cual se adoptan normas tendientes a salvaguardar la vigencia del principio de transparencia en la administración pública panameña. Esta ley regula lo concerniente a la libertad y acceso de la ciudadanía a la información, obligación del Estado de informar; sanciones y responsabilidad personal de los funcionarios públicos; *participación ciudadana en las decisiones administrativas*; fiscalización y cumplimiento por el Órgano Legislativo; Códigos de Ética.

Al tenor del artículo 1, numeral 13 de la Ley 6, para los efectos de la aplicación e interpretación de la misma se debe entender por transparencia, el “*Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relacionada con la gestión pública, el manejo de los recursos que la sociedad le confía, los criterios que sustentan sus decisiones y la conducta de los servidores públicos.*”.

En materia de participación ciudadana, la Ley 6 establece en su artículo 24 la obligación del Estado de *permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos administrativos que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos* mediante las modalidades de participación que la propia ley prevé en su artículo 25, a saber: la consulta pública, la audiencia pública, los foros o talleres y la participación directa o instancias institucionales. Entre los actos públicos que, al tenor de esta ley, contemplan este derecho figuran la *construcción de infraestructuras*, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y la fijación de tasas por servicios.

En materia ambiental, el Decreto Ejecutivo N°59 de 16 de marzo de 2000, que reglamenta el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EsIA) regula, en su Título IV, los mecanismos tendientes a hacer efectiva la participación ciudadana y garantizar con ello la transparencia del proceso de EsIA, de proyectos u obras que puedan producir impactos ambientales negativos significativos, fácilmente mitigables (Categoría II) o no (Categoría III) .

Así, al tenor del artículo 28 del Decreto 59, en los proyectos de categoría II, durante la preparación del EsIA, el promotor deberá formular y ejecutar *un Plan de Participación Ciudadana*, el cual deberá contener el incentivo utilizado para promover la participación de la comunidad, su modalidad (encuestas, entrevistas, talleres, asambleas y/o reuniones de trabajo), mecanismos de divulgación, solicitudes de información formuladas por la ciudadanía y respuestas ofrecidas, así como los medios de solución de conflictos propuestos. Luego, al inicio de la etapa de revisión, la autoridad deberá efectuar una *Solicitud de Información* a la comunidad a fin de conocer su percepción respecto a los efectos ambientales que pueda generar la obra o proyecto. Finalmente, ya en el transcurso del proceso, la autoridad deberá realizar una *Consulta Formal* a la comunidad, para lo cual deberá poner a su disposición el EsIA bajo examen.

Para los Proyectos Categoría III, además de los anteriores mecanismos de participación, se estipula la realización de un *Foro Público Obligatorio*, que se deberá llevar a cabo antes de que se emita la Resolución Ambiental por parte de la Autoridad Ambiental que corresponda.

Los EsIA de Categoría I, esto es, los que corresponden a obras o proyectos que no generan impactos ambientales significativos o cumplen con la normativa ambiental existente, no requieren aplicar mecanismos de participación ciudadana.

Vistos grosso modo la noción, antecedentes, finalidad, naturaleza, concepto y desarrollo legal del principio de transparencia administrativa en general y los mecanismos de participación ciudadana tendientes a garantizarlo en el ámbito del Derecho Ambiental panameño, queda claramente establecida la diferencia existente entre este principio y el de imparcialidad en las actuaciones administrativas, abordado en el aparte III.

Por lo anterior debe entenderse que sólo se configuraría desconocimiento del principio de transparencia en el proceso de EIA si mediare pretermisión de las disposiciones sobre participación ciudadana estipuladas en el Título IV del Decreto Ejecutivo N° 59 de 2000, no así por el hecho de que el Administrador General de la ANAM emita opiniones a favor o en contra del proyecto u obra objeto del EsIA, como se señala a foja 10 de su escrito, lo que en todo caso constituiría una causal de impedimento, tratándose de opiniones negativas, cuya invocación correspondería al promotor del proyecto o al interesado (únicos legitimados para recusar en esta vía), quienes tendrían que probar que dicho funcionario está inmerso en alguna de las causales establecidas en el artículo 118 de la Ley 38 de 2000 (p.e., conforme al numeral 5, si hubiere emitido dictamen por escrito respecto de los hechos).

Así pues, como ya hemos explicado en el aparte anterior, al carecer los terceros afectados (organizaciones ambientalistas y particulares a título individual) de la facultad legal de recurrir las resoluciones ambientales en la vía gubernativa, carecen por derivación de la potestad de recusar al funcionario sustanciador de la misma.

Esperando de este modo haber contribuido a aclarar importantes aspectos conceptuales y normativos de los principios de imparcialidad y transparencia administrativa; del procedimiento administrativo general y del proceso de evaluación de impacto ambiental, nos suscribimos, no sin antes expresarle las seguridades de nuestra alta consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher.
Procuradora de la Administración.

AMdeF/dc/hf.