

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 029

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de enero de 2007

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

El licenciado Federico Ismael Ponce, en representación de **Eric Omar Lezcano Araúz**, para que se declare nulo, por ilegal, el Artículo Primero de la Resolución DINEORA IA-117-2005 de 15 de diciembre de 2005, emitida por la **Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)**.

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo a su Despacho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, descrito en el margen superior.

El demandante solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se declare nulo, por ilegal, el Artículo Primero de la Resolución DINEORA IA-117-2005 de 15 de diciembre de 2005, que dice:

**"PRIMERO:** Aprobar el Estudio de Impacto Ambiental Categoría III, para la ejecución del Proyecto denominado **'HIDROELÉCTRICO EL ALTO'**, con todas las medidas de mitigación, contempladas en el referido Estudio, las cuales se integran y forman parte de esta Resolución, por lo que, en consecuencia, son de forzoso cumplimiento." (Cfr. f. 3 del expediente judicial.)

**I. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.**

El demandante aduce que la disposición cuya declaratoria de nulidad solicita, infringe los siguientes artículos del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 52 del 1 de julio de 1998, General del Ambiente de la República de Panamá, derogado por el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006:

A. El artículo 27 que señala los mecanismos de participación ciudadana a desarrollar durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, en los proyectos clasificados en la Categoría III, entre los cuales figuran la consulta formal y el foro público obligatorio, antes de que se emita la resolución de la autoridad ambiental.

La parte actora reconoce que los promotores del proyecto realizaron un foro público el 29 de septiembre de 2005, en la Comunidad de Caisán, sin embargo, no impulsaron otros mecanismos de participación ciudadana por lo que a su criterio se viola el citado decreto de manera directa, por omisión. (Cfr. fs. 19 y 20 del expediente judicial).

B. El artículo 34 que se refiere a la estrategia de participación ciudadana que permite divulgar el estudio de impacto ambiental, a través de la prensa escrita, la radio, la televisión u otros medios existentes en el área de influencia, en los municipios directamente relacionados, para lo cual el promotor del proyecto debe publicar y difundir, a

sus expensas, un extracto del proyecto clasificado en la Categoría III, acogiendo dos de los medios señalados por la ANAM, publicación ésta que deberá realizar por lo menos dos veces, en un medio de circulación o cobertura nacional.

Señala el demandante que los promotores del proyecto hidroeléctrico El Alto no cumplieron con la publicación del extracto del proyecto, señalado en la disposición citada, y que la ANAM no exigió éste requisito. (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

El artículo 24 de la Ley 6 de 2002, "Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública y establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones", dispone que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, aplicando los mecanismos de participación que se establecen en dicha ley, sobre todo cuando tales obras se refieran, entre otras, a la *construcción de infraestructuras*, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y servicios.

En este orden de ideas, el Decreto Ejecutivo 59 de 2000 ya derogado, contenía el Título IV denominado de la Participación Ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental, que comprometía al promotor del proyecto y a la Autoridad Nacional del Ambiente en involucrar a la ciudadanía, desde la

etapa más temprana posible de éste, para la toma de decisiones ambientales.

En atención a lo anterior y específicamente a lo que se disponía en el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000, el proyecto hidroeléctrico El Alto, clasificado en la Categoría III, debía cumplir con la presentación de un plan de participación ciudadana, cuya formulación y ejecución fuera oportuna desde la etapa de preparación de los Estudios de Impacto Ambiental; mientras que la ANAM, debía solicitar la información a la comunidad y realizar la consulta formal, recabando las opiniones de las instituciones públicas correspondientes. Por su parte, el promotor debía poner a disposición de la comunidad un extracto del Estudio de Impacto Ambiental, realizar un foro público de manera obligatoria, previo a que la ANAM emitiera la resolución sobre la aprobación o no de la Evaluación de Impacto Ambiental.

Después de revisar las constancias procesales este Despacho observa que no se han encontrado las referencias al plan inicial de participación ciudadana que debió presentar el promotor del proyecto, aunque por parte de la ANAM se cumplió con la consulta a las entidades públicas que participan en la evaluación y se revisaron los avisos de la Consulta formal, cuidando que estos cumplieran con lo necesario para que la ciudadanía participara, tal como se observa a foja 67 del expediente administrativo, cuando el Director Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente le ordena al promotor del

Proyecto Hidroeléctrico El Alto, que en los avisos sobre la Consulta Pública del Estudio de Impacto Ambiental, categoría III y del Foro Público, señalara la hora, el día y el lugar en donde se celebraría éste; aunque en el expediente administrativo no se puede corroborar la corrección aludida, pues los avisos foliados están mutilados, impidiendo conocer su contenido. (Cfr. foja 40, 67, 68, 69 y 70 del expediente administrativo).

Por otra parte, consta en autos el informe presentado por los funcionarios regionales de la ANAM en Chiriquí, que participaron en el foro público realizado en Plaza Caisán, documento en el cual se señala que al evento asistieron doscientas cincuenta personas representativas de la comunidad, autoridades locales, grupos conservacionistas y universidades, con las cuales se cumplió el proceso de consulta ciudadana. Entre los asistentes al Foro Público estaba el demandante, quien acompaña su demanda con dos notas periodísticas que se refieren a la participación de la comunidad en ese evento y a la oportunidad que se le concedió para expresar su opinión en contra del proyecto. De modo que, a nuestro parecer, aunque no se hayan incorporado todos los mecanismos de participación ciudadana se cumplió el cometido previsto en la ley y la comunidad participó, tal como lo comprueba la lista de asistencia al foro y el informe del evento presentado por la promotora del proyecto, en soporte electrónico (2 disquette) y por escrito, señalando las incidencias acaecidas durante el evento. (Cfr. fojas 97, 107 y 143 del expediente administrativo).

Ciertamente, en el expediente que nos ocupa no consta que la empresa promotora del proyecto hidroeléctrico El Alto haya publicado a sus expensas el extracto del Estudio de Impacto Ambiental, en los dos medios que debió sugerirles la ANAM, tal como lo contempla el artículo 34 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000; sin embargo, en nuestra opinión, el aviso a los interesados de que el Estudio de Impacto Ambiental estaba disponible en las oficinas de la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de la provincia de Chiriquí y en el Centro de Documentación de la ANAM, localizable en Albrook, edificio 804, planta baja, en horario de nueve de la mañana hasta las tres de la tarde, cumplió su cometido.

La entidad demandada señaló que durante la evaluación del documento se verificó que el promotor había cumplido con los requerimientos mínimos exigidos para los Estudios de Impacto Ambiental, categoría III, por lo que se mantuvo consulta permanente con el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda, el IDAAN, el INAC, el desaparecido Ente Regulador de los Servicios Públicos, el Sistema Nacional de Protección Civil y la Coordinación de la Convención Nacional de Lucha Contra la Sequía y la Desertificación en Panamá, recibiendo de estas entidades los comentarios y sugerencias que favorecen la aprobación del documento que contiene el Estudio de Impacto Ambiental, y dado que las opiniones recogidas en el Foro Público celebrado en la Comunidad de Plaza Caisán, se limitaron a solicitar ciertas reivindicaciones de carácter

social. (Cfr. desde la foja 162 a la 166 del expediente administrativo.)

La aprobación técnica del documento denominado Estudio de Impacto Ambiental, categoría III, para el Proyecto Hidroeléctrico El Alto, se realizó escuchando las opiniones de las entidades involucradas y sobre la base de que se cumplía con las normas técnicas y legales mínimas que permitían un desarrollo sostenible, el cual será controlado a través del seguimiento que le debían dar estas mismas instituciones y los ciudadanos que habían apoyado mediante las distintas modalidades de participación ciudadana en la vida del proyecto.

También se observa que la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental contiene la referencia técnica documentada de los riesgos y las medidas de mitigación que garantizarían la sustentabilidad ambiental del proyecto, así como las observaciones y recomendaciones de un equipo interdisciplinario representativo de las entidades comprometidas con dicho proyecto. En la evaluación se atienden aspectos formales, técnicos, de contenido y sustentabilidad ambiental los cuales son calificados individualmente y de manera global. El proyecto que nos ocupa recibió la calificación aprobatoria en cada aspecto individual y en conjunto, por lo que se recomendó aprobar el documento denominado Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, para el Proyecto Hidroeléctrico El Alto, sobre la base de que cumplió con las principales exigencias que permitían su desarrollo sostenible.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el artículo primero de la Resolución DINEORA-IA-117 de 15 de diciembre de 2005, proferida por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente.

**Pruebas:**

Solicitamos al Magistrado Sustanciador, que a través de la Secretaría de la Sala Tercera, requiera de la Autoridad Nacional del Ambiente que se envíen las actas del Foro Público realizado el 29 de septiembre de 2005 en la Comunidad de Caisán y la lista de asistencia a ese evento entregadas por el promotor del proyecto, así como la solicitud de evaluación de impacto ambiental presentada por éste y el plan de participación ciudadana que forma parte del documento señalado, toda vez que los mismos no están incorporados en el expediente administrativo.

**Derecho:**

Negamos el invocado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/9/iv-mcs.