

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1139

Panamá, 21 de septiembre de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado **Eric Eliecer Prado Izquierdo**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted 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 dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado **Eric Eliecer Prado Izquierdo**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, a través de la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, correspondiente al proyecto denominado “Desarrollo Pacific Point Torre 400”, ubicado en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 16-22 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el acto acusado, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; cuyos textos establecen en su orden que las actuaciones administrativas deben realizarse sin menoscabo del debido proceso y apegados

al principio de legalidad; y que ningún acto podrá emitirse si se realiza mediante la infracción de una norma jurídica (Cfr. foja 10 a 12 del expediente judicial),

B. El artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta las normas de transparencia para la gestión pública, el cual establece las modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, sin perjuicio de las contempladas en otras leyes (Cfr. foja 12 a 13 del expediente judicial), y

C. El artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, tal como estaba vigente al momento en que ocurrieron los hechos; el cual dispone que una vez recibido el estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente procederá a su análisis para su aprobación o rechazo (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de expuestos los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del recurrente, esta Procuraduría procede a emitir su concepto jurídico haciendo las siguientes consideraciones.

Según consta en Autos, la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy **Ministerio de Ambiente**, emitió la Resolución IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010, mediante la cual aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría I, correspondiente al proyecto denominado “Desarrollo Pacific Point Torre 400”, ubicado en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 16-22 del expediente judicial).

Al respecto, se observa que de la demanda en estudio se corrió traslado a la sociedad Punto en el Pacífico Development Corp., actual promotor del proyecto “Desarrollo Pacific Point Torre 400”, quienes intervienen en el proceso como terceros interesados (Foja 39 y 51 del expediente judicial)

Ante el escenario que antecede, el apoderado judicial de la sociedad Punto en el Pacífico Development Corp., advierte de manera medular lo siguiente:

“...

2. REFUTACIÓN DE LA SEGUNDA NORMA INFRINGIDA Y CONCEPTO DE INFRACCIÓN: ARTÍCULO 36 DE LA LEY N° 38 DE 2000.

Otra vez la parte actora concluye en la supuesta existencia de desviación de poder. Concretamente, esto no es de recibo en tanto no se alega la norma que comprende el supuesto desvío de poder, esto impide por sí solo, que el cargo prospere. En adición, no es cierto que haya omisión en la expedición del Acto Demandado, en tanto es falso que no hubo inspección, o que no hubo participación de las personas directamente afectadas. Esto no es cierto.

3. REFUTACIÓN DE LA TERCERA NORMA INFRINGIDA Y CONCEPTO DE INFRACCIÓN: ARTÍCULO 25 DE LA LEY N° 6 DE 2002.

Una vez más señala la parte actora, la existencia del supuesto desvío de poder. De similar manera, nuevamente no cita la norma que consagra dicha institución ni los hechos que pueden constituir el acreditamiento del supuesto de hecho de la norma en cuestión. Esto, como dijimos, evita que el cargo proceda, y especialmente, impide que también se pueda aplicar el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, porque dicha norma no guarda relación con la desviación de poder. Adicionalmente, queda claro que la demandante fundamenta su argumento, en la supuesta falta de audiencia pública, sin embargo, en los hechos de la demanda, no hace referencia a ese evento, que de paso, es falso.

...” (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Ahora bien, la **disconformidad del demandante radica en que, según ésta, el acto acusado fue emitido sin contemplar la participación ciudadana**, la cual es un requisito *sine qua non* para la elaboración y aprobación de un estudio de impacto ambiental, se debe decretar, según el recurrente, la nulidad de la resolución demandada (Cfr. fojas 1-15 del expediente judicial).

Partiendo de la premisa anterior, nos corresponde **analizar el cumplimiento o no de los requisitos establecidos en el procedimiento de evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental**, ello, a fin de determinar si se configura algún vicio de nulidad respecto a la emisión del acto administrativo impugnado.

Sobre el particular, el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, mediante el cual se reglamentó el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, sobre Estudios de Impactos Ambientales, señala en su artículo 24, que el **Estudio de Impacto**

Ambiental Categoría 1, es el documento de análisis aplicable a los proyectos, obras o actividades incluidos en la lista taxativa **que pueden generar impactos negativos no significativos y que no conllevan riesgos ambientales significativos** e indica que esta categoría de Estudio se **constituirá a través de una Declaración Jurada debidamente notariada**.

En este punto, es oportuno señalar que **la declaración jurada** es una institución que ha sido establecida por diversos sistemas jurídicos, en gran parte para dar rapidez a ciertos trámites legales, **sustituyendo transitoriamente la presentación de documentos escritos mediante una presunción que admite prueba en contrario** y que **al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para el declarante** en caso que la declaración jurada resulte ser contraria a la verdad de los hechos que se acrediten posteriormente.

A fin de tener una mejor aproximación del caso que ocupa nuestra atención, pasaremos a examinar los documentos que reposan en el expediente administrativo, para verificar si se realizó o no la participación ciudadana, la cual es un elemento sustancial e ineludible para la evaluación y aprobación, en su momento, del Estudio de Impacto Ambiental presentado.

Al respecto, se observa que el **Ministerio de Ambiente**, remite su informe de conducta, en el cual hace un recuento de las actuaciones de la entidad, respecto de la aprobación del estudio de impacto ambiental que ocupa nuestra atención, e indica lo siguiente:

“Señores magistrados (sic) es importante tomar en cuenta que el proceso de evaluación para la verificación y aprobación del proyecto denominado **“DESARROLLO PACIFIC POINT TORRE 400”**, promovido por **PUNTO EN EL PACIFICO DEVELOPMENT CORP.**, aprobado mediante Resolución **DIEORA-IA-954 de 22 de diciembre de 2010**, modificada por la Resolución **DIEORA-IAM-022 de 22 de junio de 2016**, proferida por el Ministerio de Ambiente respectivamente, consideró todos los aspectos técnicos contemplados en el estudio ambiental y verificados en campo, al igual que el cumplimiento de las normativas legales contenidas en el Texto Único de la Ley 41 de 1998, Ley 8 del 25 de marzo de 2015, así como el Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009, y normas complementarias, las cuales regulan los procesos de Estudios de Impacto Ambiental.

Cabe resaltar que la aprobación del Estudio va más allá, toda vez que el promotor tal y como lo establece el Estudio aprobado, la Resolución que lo acoge, la Resolución que lo modifica y las normativas vigentes, debe aplicar todos los compromisos adquiridos en estas, para así evitar la afectación de los ecosistemas existentes en el área de influencia directa e indirecta de desarrollo del proyecto; así como el compromiso del seguimiento que las instituciones deben darle al mismo en sus protocolos, lo que garantiza su adecuado manejo.” (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, luego del análisis de las constancias procesales que se desprenden del expediente judicial, este Despacho no ha podido observar las constancias de reuniones, entrevistas o encuestas, o alguna otra modalidad mediante la cual el promotor realizó la respectiva modalidad de participación ciudadana, tal como dispone el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, como estaba vigente al momento de la emisión del acto acusado, veamos:

“**Artículo 29:** Los Promotores de actividades, obras o proyectos, públicos y privados, **harán efectiva la participación ciudadana en el proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental**, a través de los siguientes mecanismos:

1. Para los Estudios Categoría I:

a. **Descripción de cómo fue involucrada la comunidad que se verá afectada directamente por la actividad, obra o proyecto**, respecto las fases, etapas actividades o tareas que se realizarán durante su ejecución. Se debe emplear alguna de las siguientes técnicas de participación.

- **Reuniones informativas (de carácter obligatorio)**
- **Entrevista o encuestas**

El promotor detallará la fecha en que se efectuó la consulta, presentará evidencias y el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de éstas técnicas.

El promotor del proyecto debe incluir como complemento la percepción de la comunidad, directamente afectada, ya sea por opiniones verbalmente expresadas a través de participación en programas de opinión, comentarios o noticias en radioemisoras y televisoras, mediante escritos públicos y privados, individuales y colectivos, recibidos directamente o publicados en periódicos, revistas o cualquier otro medio de comunicación escrita.” (El resaltado es nuestro).

Bajo la premisa anterior, es claro que la reglamentación ambiental dispone un título completo en relación con **la participación de la ciudadanía**, por consiguiente, la ausencia

de tales elementos probatorios no le permite a esta Procuraduría, en esta primera etapa del proceso, emitir un concepto de fondo respecto de lo planteado por el demandante.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, el concepto de esta Procuraduría respecto de la **legalidad de la Resolución IA-954-2010 de 22 de diciembre de 2010**, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente** quedará supeditada a lo que las partes establezcan en la etapa probatoria.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monteflegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 401-17