

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1365

Panamá, 14 de diciembre de 2016.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

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

El Licenciado Harley Mitchell Morán, actuando en nombre y representación de **Laura Zerbinati, Damaris Young, Zina Constantakis, Darío Vásquez Wolff y Joseph Louis Megilde**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución ARAPM-IA-139-2013 de 6 de mayo de 2013, 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** en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El Licenciado Harley Mitchell Morán, actuando en nombre y representación de **Laura Zerbinati, Damaris Young, Zina Constantakis, Darío Vásquez Wolff, Joseph Louis Megilde**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución ARAPM-IA-139-2013 de 6 de mayo de 2013, a través del cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 1, correspondiente al proyecto denominado P.H. Ocean Front, cuyo promotor es la sociedad Front Holding S.A., ubicado en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 58 - 161 del expediente judicial).

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El demandante manifiesta que los actos acusados, vulneran las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 12, 20, 23, 24, 30, 41, del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de marzo de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011 y por el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012, los cuales refieren, la participación civil; los supuestos legales que deben atender las modificaciones de un proyecto ambiental; los criterios de protección ambiental en la elaboración y evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental; las categorías de los Estudios de Impacto Ambiental en virtud de los impactos; el plan de participación ciudadana y las fases de evaluación de los Estudio de impacto Ambiental (Cfr. foja 19-32 del expediente judicial y las páginas 16-34 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009, las páginas 3-5 de la Gaceta Oficial 26844-A de 5 de agosto de 2011 y la página 2-3 de la Gaceta Oficial 975 de 23 de agosto de 2012 ).

**B.** Los artículos 112 y 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, (hoy los artículos 107 y 11 del Texto Único de 8 de septiembre de 2016) cuyos textos disponen las causas y consecuencias de las infracciones ambientales, y que las sanciones impuestas corresponderán a la gravedad del riesgo y el daño ambiental generado (Cfr. fojas 32-34 del expediente judicial y las páginas 27-28 de la Gaceta Oficial 28131-A de 4 de septiembre de 1998).

**C.** El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 306 de 4 de septiembre de 2002, que prohíbe el ruido que perturbe el reposo o la tranquilidad de los miembros de la comunidad (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial y la página 28 de la Gaceta Oficial 24635 de 10 de septiembre de 2002).

**D.** El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1 de 15 de enero de 2004, que determina los niveles de ruido para las áreas residenciales e industriales (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial y la página 28 de la Gaceta Oficial 24970 de 20 de enero de 2004).

**E.** El artículo 1 de la Ley 24 de 7 de junio de 1998, modificada por la Ley 39 de 24 de noviembre de 2005, mediante el cual se establece que la vida silvestre es parte del patrimonio natural de panamá y declara de dominio público su protección (Cfr. foja 37 del expediente judicial y la página 28 de la Gaceta Oficial 24970 de 20 de enero de 2004).

**F.** El artículo 101 del Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004, a través del cual se define contravención administrativa como todo acto, omisión o cualquier forma de incumplimiento de las normas legales o reglamentarias (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial y la página 46 de la Gaceta Oficial 25091 de 12 de julio de 2004).

**G.** El artículo 54 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, que prohíbe arrojar a las corrientes de agua de uso común sean o no permanentes, o al mar, los despojos o residuos de uso común industriales, basura, inmundicia u otras materias (Cfr. foja 39 del expediente judicial y la página 5 de la Gaceta Oficial 15725 de 14 de octubre de 1966).

**H.** El artículo tercero de la Resolución AG-026-2002 de 30 de enero de 2002, el cual refiere el cumplimiento de los Reglamentos Técnicos para Descarga de Aguas Residuales, DGNTI-COPANIT 35-2000 y DGNTI-COPANIT 39-2000, que indica que los que realicen descargas de aguas residuales provenientes de actividades comerciales, domésticas e industriales deben cumplir con los reglamentos técnicos (Cfr. fojas 39- 40 del expediente judicial)

**I.** El artículo único de la Resolución 83 de 17 de septiembre de 2013, mediante el cual el Concejo Municipal de Panamá conmina al Ingeniero Municipal a no otorgar por el momento permisos de construcción en Punta Paitilla, hasta que se mejoren las infraestructuras existentes en el área (Cfr. fojas 41-42 del expediente judicial).

**J.** Los artículos 52 y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen los casos en que se incurre en vicios de nulidad, y refiere que serán meramente anulables los actos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (Cfr. fojas 42-44 del expediente judicial y la página 15 de la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000).

**K.** El artículo 113 de la Ley 56 de 6 de agosto de 2008, que establece sanciones para quienes construyan infraestructuras de cualquier tipo o de acondicionamientos de terreno sin el refrendo del respectivo contrato sin las autorizaciones requeridas (Cfr. fojas

45-47 del expediente judicial y las páginas 28-29 de la Gaceta Oficial 26100 de 7 de agosto de 2008).

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

Antes de analizar los cargos de infracción referidos en líneas anteriores, debemos señalar que el demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución la Resolución ARAPM-IA-139-2013 de 6 de mayo de 2013, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría 1, del proyecto denominado P.H. Ocean Front; sin embargo, la Sala Tercera luego de evaluar las situaciones en las que procede la suspensión provisional en las demandas de nulidad manifestó que, del examen preliminar de la demanda y de los elementos probatorios que se ajustan, no es posible colegir que del acto objeto de impugnación se haya producido una violación ostensible al ordenamiento jurídico que se cita como violado, razones por las que el Tribunal no accedió a la solicitud de suspensión provisional (Cfr. fojas 308-316 del expediente judicial).

Que la **disconformidad de los demandantes radica en que, según éste, el acto acusado fue emitido al margen del debido proceso** en cuanto a no contemplar el sistema de **agua potable, alcantarillados y vialidad ni la participación ciudadana**; y debido al incumplimiento del Estudio de Impacto Ambiental aprobado, en relación con la construcción fuera de los límites aprobados afectando la zona marino costera, extralimitación de los niveles de ruido, actividades de nivelación y compactación de terreno sin autorización de la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio (Cfr. fojas 8-19 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 institución de la declaración jurada** 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 judicial de conformidad con el contenido de la declaración jurada del promotor, la cual es un elemento sustancial e ineludible para la evaluación y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental presentado ante el Ministerio de Ambiente.

De las constancias procesales que reposan en el expediente judicial, llama nuestra atención el apartado de participación ciudadana, ello es así; ya que observamos que la muestra realizada el día 4 de marzo de 2013, corresponde a **quince (15) entrevistas** realizadas a particulares que según señala el Estudio fueron **transeúntes, moradores y trabajadores del área** (Cfr. fojas 131-132 del expediente judicial).

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, **cuyo texto claramente señala que los promotores harán efectiva la participación ciudadana a través de mecanismos que describan cómo fue involucrada la comunidad directamente afectada por la obra,** 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.

- Entrevista
- 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).

Aunado a lo anterior, el promotor adjunta como **constancia de las entrevistas realizadas un documento denominado “FIRMAS DE COMPROBANTE DE ENTREGA Y ENTREVISTA INDIVIDUAL”**; **sin embargo, en dicho documento no se observan ni nombres ni firmas que identifiquen o describan a cada uno de los entrevistados**, es decir, ya sea con sus nombres, apellidos, documento de identidad personal, residencia o por lo menos el género; por el contrario de la lectura de este documento sólo se obtienen, en su mayoría, nombres de diferentes propiedades horizontales o edificios y apellidos de familias que no aportan mayor información y comprometen, a nuestro juicio, los resultados determinados por el método utilizado (Cfr. fojas 167-168 del expediente judicial).

Bajo la premisa anterior, es claro que la reglamentación ambiental dispone un título completo en relación con la participación de la ciudadanía, término que de conformidad con

el artículo 2 de la misma excerta legal, es decir, el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, se define como: *“La acción directa o indirecta de un ciudadano o de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión estatal o municipal, en la formulación de políticas públicas, valoración de las acciones de los agentes económicos y en el análisis del entorno por parte del Estado y los municipios, a través de mecanismos directos que incluyen pero no se limitan a, la consulta pública, las audiencias públicas, los foros de discusión, la participación directa en instancias institucionales estatales o semi-estatales, al acceso a la información, la acción judicial, la denuncia ante autoridad competente, vigilancia ciudadana, sugerencia y la representación indirecta en instancias públicas.”*

Como quiera que la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental para la construcción de una obra genera por su naturaleza impactos ambientales que atañen a toda la ciudadanía, **es indispensable aclarar que la norma especial de reglamentación ambiental, a saber, el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, ha dispuesto de manera precisa, la implementación de técnicas de investigación para hacer efectiva la participación de aquellos que serán directamente afectados, de las cuales, en el caso en examen, el promotor del proyecto eligió como método de aplicación la entrevista.**

De acuerdo al autor Corbetta (2007), la entrevista es: *“una conversación provocada por un entrevistador con un número considerable de sujetos elegidos según un plan determinado con una finalidad de tipo cognoscitivo. Siempre está guiada por el entrevistador pero tendrá un esquema flexible no estándar”* CORBETTA, Perrigiorgio. Metodología y Técnicas de Investigación. Italia. Editorial McGrawHill / Interamericana de España. 2007.

Si bien la técnica de entrevistas puede implementarse de diversas formas, **el hecho cierto es que el objetivo de la participación ciudadana en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental Categorías I, de conformidad con la normativa especial señalada en los párrafos que anteceden es que aquellos residentes**

directamente afectados puedan conocer y emitir una opinión respecto del proyecto, de allí que su análisis incide sobre la evaluación y aprobación de las obras.

Otro de los aspectos indispensables para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, es la declaración jurada, mediante la cual el promotor garantiza que el proyecto se ajusta a la normativa ambiental, en tal sentido, en materia de agua potable y efluentes líquidos, observamos que en el cuadro 2 denominado “Regulación Relevante para el Proyecto” se hace referencia de la Ley 2 de 7 de enero de 1997 y de los Reglamentos Técnicos DGNTI-COPANIT 39-200 y 35-2000 e incluso el punto 5.6.1 denominado “Servicios básicos (agua, energía, aguas servidas, vías de acceso, transporte público entre otros)” dice lo que a continuación transcribo: *“En las zonas en que se desarrollará el proyecto se cuenta con los servicios básicos como son agua potable, energía eléctrica, líneas telefónicas, drenaje y vías de acceso pavimentadas. Con el propósito de brindar los servicios necesarios los espacios proyectados contarán con la infraestructura suficiente para la operación: telefonía, suministro de agua potable, energía eléctrica, instalaciones hidráulicas y sanitarias”*.

No obstante lo anterior, observamos la Nota 1520-DE de 14 de abril de 2014, mediante la cual el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), señala que le informó al promotor del proyecto PH Ocean Front, mediante la **Nota 033 DNING del 15 de enero de 2013, que el sistema existente de alcantarillados no tiene capacidad para recibir las aguas residuales del proyecto** y dicha información se reiteró mediante la Nota 349 DNING de 11 de abril de 2013 y la Nota 1117 de 3 de diciembre de 2013, en donde también se les informaba que debían presentar una propuesta respecto a la descarga de las aguas residuales. Luego de la lectura de estas constancias **queda claro que el promotor al momento de hacer su declaración jurada el 9 de abril de 2013, tenía amplio conocimiento que el proyecto no se ajustaba a la normativa ambiental** pues ni siquiera presentó un sistema alternativo que pudiese ser evaluado para brindar este servicio vital y para la descarga de aguas residuales, ello de conformidad con la información emitida

por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, IDAAN (Cfr. foja 79-113 del expediente judicial).

Luego de cotejar la información contenida en el Estudio de Impacto Ambiental, este Despacho es de la opinión que el promotor del proyecto denominado P.H. Ocean Front, se **contradice su declaración jurada respecto a que el proyecto se ajusta a la normativa ambiental**, puesto que es evidente que no cumplió con la participación ciudadana, pues **las encuestas fueron realizadas en contravención de los supuestos legales que constituyen dicha herramienta socioambiental** y dicha declaración, tampoco respalda los aspectos ambientales en materia de agua potable y efluentes líquidos, tal como mencionamos en líneas anteriores (Cfr. foja 79 -113 y 167-168 del expediente judicial).

Consideramos oportuno, referir el fallo de 18 de agosto de 2016, mediante el cual la Sala Tercera aborda los temas que hemos desarrollado en las líneas que preceden, a saber, la falta de participación ciudadana y la necesidad de la autorización administrativa para todos los vertidos, así:

“De la lectura del expediente judicial y la documentación inserta a los tomos de antecedentes y aportada por los actores, este Tribunal Colegiado, **para lograr obtener la salvaguarda del medio ambiente y la salud pública ante graves afectaciones potenciales, aprecia el incumplimiento por parte de la autoridad requerida del procedimiento establecido para procurar la preservación del ambiente y de la calidad de vida de los asociados**, tales como: invasión física de ductos sanitarios, y derrame de aguas servidas.

En complemento de lo esbozado la doctrina de la mano del jurista español Antonio Embid Irujo, en su obra “Aguas y Ciudades”, en cuanto al tema de las aguas residuales, ha indicado:

‘Tradicionalmente uno de los factores contaminantes de las aguas continentales lo han constituido las aguas residuales urbanas que en muchos casos eran vertidas al mar o al cauce de los ríos directamente sin previa actividad de depuración.

El vertido de las aguas residuales, sometido al correspondiente control administrativo, se materializa a través de la autorización de vertido.

...

Por la forma de realizarse, los vertidos pueden clasificarse en vertidos directos, estos son los realizados

directamente a las aguas tratadas o no desde colectores de desagües a un (sic) determinada cuenca y vertidos indirectos, los realizados a los colectores y redes de saneamiento y alcantarillado de un determinado municipio o consorcio.

La regulación de los vertidos que puedan afectar a la calidad de las aguas superficiales o subterráneas, de titularidad pública o privada, englobada -con coherencia lógica y sistemática- la obligación de depuración. La necesidad de autorización administrativa para todos los vertidos, la determinación de las condiciones de admisibilidad de tales vertidos desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, la prohibición de incorporación de determinadas sustancias tóxicas o peligrosas, y la excepcionalidad de la autorización de determinados vertidos cuando se cumplan determinadas condiciones constituyen los aspectos claves de la normativa en materia de vertidos.' (EMBED IRUJO, Antonio. Aguas y Ciudades. Editorial Aranzadi, S.A., Zaragoza, 2012,pág.451).

#### CONSIDERACIONES FINALES

La Corte determina, que es **innegable la inconsistencia en la ejecución de la obra, amparada en una serie de irregularidades que motivaron que la actuación de la Entidad censurada, sea declarada nula, por ilegal, al obviarse los resultados de la participación ciudadana**, signado en el acápite d) del artículo 51 del decreto Ejecutivo 209 de 2006; además de la puesta en marcha del proyecto en sí, del cual constan una serie de informes técnicos de inspección en los cuales se oficializa que el promotor debió iniciar los trámites de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental...

En consecuencia la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la república y por autoridad de la Ley, **DECLARAR QUE SON NULAS POR ILEGALES** las resoluciones..." (El resaltado es nuestro).

Con fundamento en los hechos expuestos y como quiera que la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental, requiere la obediencia a cabalidad de todas las normas ambientales y que la participación ciudadana es uno de los elementos requeridos para la emisión de dicho acto administrativo, somos de la firme convicción que se ha infringido el debido procedimiento, puesto que al alterarse o contradecirse **la Declaración Jurada, que implica la manifestación personal y escrita del promotor, a través de la cual asegura el cumplimiento de la regulación ambiental y que se presume como cierta, se ha constituido un vicio de nulidad.**

Como viene expuesto, se infiere que la declaración jurada del promotor, al ser un requisito indispensable para la aprobación del Estudio Categoría I, debe ser cierta y susceptible de verificación; **por lo que al ser contraria a este supuesto de veracidad, se materializa la invalidez jurídica del acto administrativo que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental**; ya que éste no proporcionó los antecedentes reales **configurando la nulidad que ocurrirá siempre que el vicio que afecta dicho acto sea coexistente con su celebración y no posterior a la emisión del mismo**, tal como sucede en el caso que ocupa nuestra atención.

En este punto cabe advertir que si bien el demandante ha hecho referencia a diversas posibles infracciones ambientales en lo que respecta a la falta de permisos por la Dirección de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio, para la nivelación y compactación del terreno; infracción del máximo nivel de ruido; así como la afectación de la zona marino costera producto de construcción fuera de los límites evaluados por el Ministerio de Ambiente sobre lo cual afirma, que el promotor tampoco posee una concesión de fondo de mar, debemos señalar que estos **aspectos sobrevienen a la aprobación del estudio de impacto ambiental, es decir, que son posibles incumplimientos al estudio evaluado y aprobado; y por consiguiente hechos posteriores al acto administrativo acusado**; dicho esto, debemos aclarar que para determinar si existe o no nulidad del acto impugnado **este Despacho se ha circunscrito a evaluar el cumplimiento o no de los requisitos que dan origen a la resolución impugnada, a saber, los hechos anteriores o coexistentes con el nacimiento del acto administrativo; sin embargo, es importante resaltar el contenido del artículo 20 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 975 de 23 de agosto de 2012**, cuyo texto dispone lo siguiente:

**“Artículo 20: Las modificación de un proyecto, obra o actividad deberá someterse al mismo proceso de evaluación de impacto ambiental al que fue sometido el Estudio de Impacto Ambiental Aprobado, cuando los cambios impliquen impactos ambientales que excedan la norma ambiental que los regulan o que no**

**hayan sido contemplados en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado.**

En caso distinto, la modificación de un proyecto, obra o actividad será aprobada mediante Resolución debidamente motivada, sobre la base de un Informe Técnico por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental en el que conste que la modificación propuesta no se enmarca en lo preceptuado en el párrafo anterior.

Cuando por sí sola la modificación propuesta constituya una nueva obra o actividad contenida en la lista taxativa, el promotor deberá someter al proceso de evaluación de impacto ambiental un nuevo estudio de Impacto Ambiental.” (El resaltado es nuestro).

El artículo citado consagra los presupuestos bajo los cuales se producirá la evaluación y aprobación de las actividades que puedan surgir durante el desarrollo de la obra y que no fueron previstas por el promotor; por consiguiente **aquellas que no hayan sido contempladas o que exceden la normativa ambiental, deberán someterse al mismo proceso de evaluación al que fue sometido el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, salvo que dicha modificación implique por sí sola una nueva obra, para lo que necesitará la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental individual, lo que pudiera incidir directamente en los criterios de protección ambiental para determinar la categoría. Por el contrario, y de ser el caso, los trabajos realizados en el fondo de mar y todos aquellos no contemplados en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado para el proyecto denominado P.H. Ocean Front, constituirán en una evidente infracción a la normativa ambiental, sin perjuicio de las otras responsabilidades que la Ley les atribuya.**

En concordancia con lo antes señalado, también nos corresponde advertir que el artículo 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, dispone lo siguiente:

“Artículo 52: **La resolución que apruebe o rechace el Estudio de Impacto Ambiental incluirá como mínimo los siguientes aspectos:**

a. **La indicación de los elementos, documentos, facultades legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para resolver.**

b. **Las consideraciones técnicas u otras en que se fundamenta la resolución.**

c. La opinión fundada de la Unidad Ambiental Sectorial y **los informes emanados de otros organismos con competencia ambiental emitidos durante el procedimiento.**

d. **Las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado durante el transcurso del procedimiento administrativo, ponderando las observaciones formuladas por la ciudadanía y comunidad afectada durante el concepto de conducta formal; y**

e. La calificación del Estudio de Impacto Ambiental, aprobándolo o rechazándolo o, si la aprobación fuere condicionada, fijando las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto obra o actividad.” (Lo resaltado es nuestro).

Del análisis de la norma y de la lectura del expediente administrativo, observamos que la **resolución impugnada** carece de los **aspectos mínimos**, que de conformidad con el artículo citado **debe tener el acto administrativo que apruebe un Estudio**, ello es así; ya que el mismo tampoco hace referencia a ninguno de los documentos emitidos por las otras instituciones directamente vinculadas a la aprobación del proyecto para construcción del edificio, como por ejemplo la certificación de la densidad de uso de suelo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, o del anteproyecto de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales; tampoco señala los resultados de la participación ciudadana, ni explica las consideraciones técnicas en que se basa dicha resolución de aprobación; en tal sentido, la falta de los elementos esenciales que la normativa de procedimiento consagra para la emisión de los actos administrativos, es otra de las razones que nos llevan a colegir la nulidad del acto acusado.

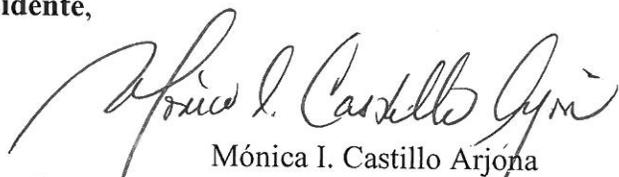
Antes de concluir, cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y la validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: *“El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del*

*derecho.*” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

Este Despacho sostiene que **ante el incumplimiento de los requisitos elementales para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental**, consagrados en la normativa ambiental, como lo es **la debida motivación de la resolución y la declaración jurada fundamentada en hechos ciertos** para la evaluación del proyecto, la Resolución ARAPM-IA-164-2013 de 20 de mayo de 2013, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, a través del cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría 1, correspondiente al proyecto denominado P.H. Ocean Front, **fue emitida al margen del debido procedimiento, al no atender los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores en materia ambiental.**

De lo antes expuesto y, a juicio de las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ARAPM-IA-139-2013 de 6 de mayo de 2013**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Procurador de la Administración, Encargada**



Indira Triana de Muñoz  
**Secretaria General, Encargada**