

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 207

Panamá, 2 de Abril de 2008

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad.**

**Concepto.**

La licenciada Lina Vega Abad, en representación de **Rutilo Milton Beker y Delfino Hooker Midi**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución DIEORA IA-218-2007 de 19 de junio de 2007, dictada por la administradora general de la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el acto confirmatorio 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 2000, con la finalidad de actuar en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Los demandantes, Rutilo Milton Beker y Delfino Hooker Midi, ambos residentes en la comunidad de Bahía Honda, corregimiento de Bastimento, provincia de Bocas del Toro, le otorgaron poder a la licenciada Lina Vega Abad para que interpusiera una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la resolución DIEORA IA-218-2007 de 19 de junio de 2007, dictada por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante la cual se aprobó

el estudio de impacto ambiental, categoría III, del proyecto denominado "Red Frog Beach Club, Fase #2", y se impusieron una serie de condiciones para la construcción del referido proyecto.

La apodera judicial de la actora sustenta su pretensión en el hecho que considera que el citado proyecto turístico afecta el Parque Nacional Marino de Isla Bastimento que, a su vez, forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual cuenta con diversas riquezas biológicas y con la mayor extensión de manglares caribeños del país, dado que está definida en el Plan de Manejo correspondiente como la zona de amortiguamiento del mencionado parque, por lo que el proyecto en referencia está supeditado a las disposiciones que establece en materia de usos de suelos la resolución JD-022 de 1998. (Cfr. fojas 98 y 99 del expediente judicial).

**II. Disposiciones que se aducen infringidas, los conceptos de las supuestas infracciones y el concepto de la Procuraduría de la Administración.**

**A.** Los demandantes señalan que se ha infringido la ley 41 de 1998, concretamente las siguientes disposiciones: el artículo 22 que establece la potestad de la Autoridad Nacional del Ambiente para promover el establecimiento del ordenamiento ambiental y velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales; el artículo 75 que se refiere a los usos de los suelos que deberán ser compatibles con su vocación y aptitud ecológica; y el artículo 95 relativo al deber de la Autoridad de dar prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas

marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad. (Cfr. fojas 107 a 115 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la parte actora manifiesta que igualmente se ha infringido el artículo 1 de la ley 24 de 1995 que regula lo relativo a la vida silvestre como parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público su protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo; el artículo 4 de la misma excerpta legal que establece que la autoridad competente en materia de vida silvestre en la República de Panamá es la Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la dirección nacional correspondiente (Cfr. fojas 116 a 118 del expediente judicial); la ley 10 de 1995, por la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático que en su artículo 4 contiene los compromisos de los Estados parte; y la ley 14 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales y Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, cuyo artículo 1 se refiere a los principios para la utilización, ordenación y el desarrollo de los bosques.

A.1. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría considera que la resolución DIEORA IA-218-2007 de 19 de junio de 2007, dictada por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, infringe los artículos 22 y 75 de la ley 41 de 1998, debido a

que al aprobarse el estudio de impacto ambiental, categoría III, segunda fase del proyecto Red Frog Beach Club, se está permitiendo la construcción de un hotel de hasta cuatro (4) pisos, con ochenta (80) a cien (100) habitaciones; treinta y cuatro (34) villas con un máximo de trescientos cuarenta y tres metros cuadrados (343 m<sup>2</sup>), de nueve (9) modelos diferentes, con 8 habitaciones cada una; siete (7) polígonos de condominios de quinientos diecisiete (517) apartamentos; cuatro (4) accesos a la playa, con plazas de estacionamiento para visitantes y residentes; un centro de actividades de hasta tres (3) pisos en la zona norte de la isla; cuatro (4) canchas de tenis y una (1) marina con doscientos cincuenta (250) puntos de amarres, lo que evidentemente afectará la zona de amortiguamiento del Parque Natural Marino Isla Bastimento (Cfr. foja 90 del expediente administrativo), dado que esta zona constituye un área periférica inmediata a un parque o reserva que tiene restricciones sobre sus usos, destinada a proveer una faja adicional de protección a la reserva natural en sí y para compensar a los aldeanos por la pérdida de acceso a las reservas estrictas. (Cfr. foja 72 del expediente administrativo. Mackinnon, 1981, citado por Cifuentes, 1982).

Con relación a la importancia de esta zona, la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) manifestó su preocupación por la magnitud del proyecto, debido a que está ubicado dentro del área de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Isla Bastimentos que es parte de la reserva de la biosfera de La Amistad, por

lo que este organismo no gubernamental considera que la actividad que plantea el proyecto no puede considerarse como turística de bajo impacto ni tampoco un proyecto cónsono con las actividades recomendadas en la zona de amortiguamiento de un parque natural, dado que dicha área comprende la protección de un bosque con importantes áreas endémicas y forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano, que incluye un ecosistema sensible ya amenazado por el desarrollo turístico de las zonas cercanas, y que la zona aledaña al proyecto corresponde a la **zona de uso intangible**, es decir, aquélla que resguarda los mayores valores biológicos de un área protegida, que se ubica dentro de la porción terrestre del Parque Nacional Marino Isla Bastimentos, de acuerdo con el mapa de zonificación del Plan de Manejo del parque, que protege cuencas y quebradas importantes para el suministro de agua a las comunidades cercanas y a los recursos de flora y fauna, muchos de ellos endémicos y en peligro de extinción. (Cfr. foja 119 del expediente judicial).

Lo expuesto, hace evidente para esta Procuraduría la infracción del artículo 10 de la ley 13 de 1986 que regula lo relativo a las zonas especialmente protegidas (Cfr. fojas 128 y 129 del expediente judicial), puesto que las edificaciones antes mencionadas afectarán en forma sustancial la capacidad de carga de la isla Colón, debido al volumen de la población que albergará el proyecto, según lo señalado por la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre en el Memorando DAPVS-0245-2007, relativo al estudio de impacto ambiental, categoría III, del proyecto Red Frog Beach Club, fase II, en

el que se indica que aunque se contemplen posibles medidas para mitigar algunos impactos, por la propia condición y características especiales que hacen de los ecosistemas insulares áreas vulnerables, es de esperarse que se produzcan cambios no mitigables o irreversibles." (Cfr. fojas 466 y 467 del expediente administrativo).

Esta Procuraduría también considera que el estudio de impacto ambiental aprobado por la entidad reguladora de la materia incumple lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 41 de 1998 y en los artículos 1 y 4 de la ley 24 de 1995, relativos al deber de la Autoridad Nacional del Ambiente de proteger los ecosistemas y la vida silvestre; en la ley 2 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, específicamente en las normas de dicho Convenio que a continuación se detallan: el artículo 6 que contiene las medidas generales aplicables a los efectos de la conservación y la utilización sostenible; el artículo 8 relativo a la conservación in situ; y el artículo 10 que se refiere a la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (Cfr. fojas 130 a 133 del expediente judicial). Tal estudio igualmente infringe la ley 9 de 1995, por la cual se aprueba el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Prioritarias en América Central, concretamente las siguientes disposiciones del mencionado Convenio: el artículo 10 que establece las medidas a las que se compromete cada Estado miembro para asegurar la conservación de la biodiversidad; el artículo 11 que señala que los Estados miembros tomarán las acciones

pertinentes para incorporar a las respectivas políticas y planes de desarrollo, los lineamientos y el valor socioeconómico de la conservación de los recursos biológicos; el artículo 15 relativo a la integración, conservación y desarrollo de la biodiversidad, así como la creación y el manejo de las áreas protegidas; el artículo 18 que dispone que se desarrollarán y fortalecerán las áreas protegidas fronterizas en las regiones terrestres y costeras allí mencionadas; y el artículo 22 según el cual se deberá promover a través de todos los medios posibles las prácticas de desarrollo ambientales compatibles en las áreas circunvecinales a las áreas protegidas, no sólo para apoyar la conservación de los recursos biológicos, sino para contribuir a un desarrollo rural sostenible (Cfr. fojas 134 a 136 del expediente judicial), de conformidad con lo indicado por la jefa del Departamento de Evaluación Ambiental, de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, de la Autoridad Nacional del Ambiente, quien realizó observaciones y recomendaciones al mencionado estudio de impacto ambiental. (Cfr. fojas 46 a 49 del expediente administrativo).

**B.** Los recurrentes consideran que se ha infringido el decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, vigente a la fecha que se dieron los hechos, y que reglamentó el capítulo II del título IV de la ley 41 de 1998, específicamente, el artículo 22 que disponía que los estudios de impacto ambiental de las categorías I, II, y III, señalados en el artículo 19 de dicho decreto, debían garantizar una adecuada

y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que generara el proyecto; los literales e.2, e.4, e.5, f y g del artículo 25 que señalaban los elementos mínimos que debía considerar todo estudio de impacto ambiental categoría III; y el artículo 52 relativo a los elementos que debe comprender todo estudio de impacto ambiental para ser calificado favorablemente por parte de la Autoridad. (Cfr. fojas 118 a 125 del expediente judicial).

B.1. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría considera que al emitir la resolución DIEORA IA-218-2007, cuya nulidad se demanda, la entidad también infringió las normas aducidas por los demandantes en este apartado, debido a que no identificó de manera clara los impactos ambientales que generaría el proyecto, según lo indicó la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza en la nota de fecha 23 de agosto de 2006, dirigida a la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, en la cual se señala que el estudio de impacto ambiental aprobado no cuantifica la cobertura boscosa que debe ser removida, sino que implica simplemente adaptaciones de construcción de acuerdo al paisaje en ciertas áreas; que el mismo plantea el almacenamiento de 22,000 galones de diesel en el área del proyecto y 6 tanques de 10,000 galones para abastecer a los botes, además de la tuberías de distribución de éstos en el área del proyecto, pero sin proveer las especificaciones exactas sobre las obras civiles para prevención y contención de derrames que se requieren para evaluar los riesgos implicados de los manglares y

ecosistemas coralinos del parque por razón de su proximidad al proyecto; que el uso de energía no renovable en un 99% termo diesel no ofrece alternativas amigables con el medio ambiente y con menos riesgos de contaminación; que el análisis del sistema hídrico del subsuelo en dicho estudio de impacto ambiental es insuficiente, a pesar que este sistema es importante por razón de su probable conexión con áreas del parque y su laguna dulceacuícola muy cercana al proyecto y que debe abastecer a las comunidades cercanas; que el manejo de aguas residuales no presenta las especificaciones de la planta de tratamiento de aguas en su fase final, toda vez que plantea el uso de clorinados; y que, así mismo, no se estiman los volúmenes totales de posibles químicos para uso y limpieza de las áreas comunes de las residencias y las piscinas, por lo cual los controles propuestos no pueden ser evaluados cuantitativamente.

En adición a lo anterior, que el nivel freático de la zona es muy elevado, lo que supone serias dificultades para el establecimiento de medidas y facilidades, sobre todo, relacionadas con el manejo de desechos líquidos; se presenta muy escasa información técnica sobre el diseño propuesto para los sistemas de control de desagüe, de bombeo y de almacenamiento de combustible, y del sistema de control de aguas del acuario.

En otro orden de ideas, dicha comunicación también señala que el proyecto desprotege las áreas principales de anidación de las tortugas de la provincia; que se plantean unidades de vivienda a lo largo de todo el frente de la

playa, sin que se calcule en el informe el tráfico de botes suplidores, visitantes y empleados que circulen en esas aguas diariamente; que no se dimensionan los impactos por ruido y contaminación marina generados; que el plan de recolección y depósito de desechos, así como de la construcción y manejo de desechos en la etapa habitada, no incluye suficiente información y ofrece escasa viabilidad; y que se menciona el vertedero en Almirante como el destino de estos desechos, sin embargo, no se señala que el mismo ya está ocupado en su máxima capacidad en la actualidad sin que se hayan establecido planes de ampliación para el mismo. De acuerdo con el referido organismo no gubernamental, en el citado estudio se omite señalar que hay servicios públicos en la zona que no tienen capacidad para atender las demandas que impone el proyecto; no se especifica cómo se podrá lograr un plan de manejo que utilice el 100% de productos orgánicos para las áreas verdes; no se mencionan los compuestos orgánicos ni las técnicas para ese fin; no se establecen controles para la introducción de especies exóticas de animales o plantas no nativas; y, finalmente, no se analiza el efecto acumulativo del proyecto relativo a los niveles de agroquímicos, pesticidas o productos de limpieza que van a las aguas de escorrentías. (Cfr. fojas 117 a 119 del expediente administrativo).

La opinión de este Despacho también se encuentra sustentada en el criterio expuesto por el jefe de la Sección Ambiental del Ministerio de Obras Públicas en nota dirigida a la jefa del Departamento de Evaluación de Impacto Ambiental

de la Autoridad Nacional del Ambiente, en la cual indica que el acápite "c.5.6.9. Caminos" del estudio de impacto ambiental, debía ser ampliado en función de que el proyecto incluye la construcción de caminos nuevos; al tipo de equipo y vehículos que deben utilizarse durante las etapas de construcción y operación del proyecto; por la necesidad de utilizar materiales pétreos no metálicos y su obtención en función del cumplimiento de la Ley; la necesidad de generar áreas de botadero; el cumplimiento de los requerimientos ambientales del Ministerio; la necesidad de establecer el uso público o privado que se dará a los caminos que forman parte del proyecto, quién le dará el mantenimiento a las vías construidas; e, igualmente, para determinar la longitud de los caminos por construir. (Cfr. foja 93 del expediente administrativo).

En atención a los argumentos expuestos, esta Procuraduría es del criterio que le asiste la razón a los recurrentes cuando señalan que se han infringido los artículos 7 y 12 de la ley 13 de 1986, que en forma respectiva se refieren a la contaminación procedente de fuentes terrestres, y a la evaluación del impacto ambiental. (Cfr. fojas 128 y 129 del expediente judicial).

**C.** Por otra parte, los demandantes sostienen que se han infringido otros artículos del citado decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, concretamente, los siguientes: el artículo 26 que establecía entre los deberes del promotor, público o privado, el de involucrar a los miembros de la comunidad en la etapa más temprana del proyecto, de manera

que pudieran cumplirse los requerimientos formales establecidos para la revisión del estudio de impacto ambiental y para incorporarlos en el proceso de toma de decisiones ambientales, el de consignar en el mencionado estudio todas las actividades realizadas para involucrar y/o consultar a la comunidad durante su elaboración, y el de proponer los mecanismos de comunicación y consulta que debían desarrollarse durante la etapa de revisión del estudio y resolución ambiental; el artículo 29 que indicaba que durante la elaboración de los estudios de impacto ambiental el promotor del proyecto debía elaborar y ejecutar un plan de participación ciudadana en concordancia con los contenidos allí establecidos; y el artículo 41 que contenía el deber de la Autoridad, durante el proceso de revisión del citado estudio, de recabar la opinión técnica fundada proveniente de otras instituciones públicas vinculadas a los temas, componentes ambientales o impactos relacionados con el proyecto.

C.1. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría es del criterio que el estudio de impacto ambiental aprobado por la institución demandada, permite una serie de construcciones dentro del área protegida del Parque Nacional Isla Bastimento sin tomar en consideración que los habitantes de la comunidad de Bahía Honda, corregimiento de Bastimento, provincia de Bocas del Toro, manifestaron que no estaban de acuerdo con el proyecto porque, a su juicio, se crearían limitaciones a la pesca en el área; el petróleo y la gasolina contaminarán el agua y los

ecosistemas de los arrecifes de coral y de los manglares; las olas que generarán las lanchas y los yates impedirán el libre tránsito debido a que causarían peligro a aquellas personas que necesitaran transportarse en cayucos o botes con remos, entre ellos, los niños que se trasladarían a las escuelas utilizando estos medios de transporte; los ruidos de la construcción afectarían la vida pacífica de las personas y animales que habitan y circundan la isla; las luces del proyecto y de la marina afectarían a los animales nocturnos y a los peces. (Cfr. fojas 29 a 42, específicamente las fojas 40 y 41 del expediente administrativo).

D. Finalmente, la parte demandante señala la infracción del artículo 37 de la ley 38 de 2000 que establece el ámbito de aplicación de esta Ley; y el artículo 50 de la misma excerpta legal que se refiere a los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos cuando son dictados con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal. (Cfr. fojas 125 a 128 del expediente judicial).

D.1. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Con relación a las normas aducidas en este apartado, esta Procuraduría es de la opinión que la Autoridad Nacional del Ambiente infringió las normas invocadas, ya que emitió la resolución DIEORA IA-218-2007 de 19 de junio de 2007, dictada por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, sin ceñirse a los trámites establecidos en la Ley.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare que ES ILEGAL la resolución DIEORA IA-218-2007 de

19 de junio de 2007, dictada por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente.

**Prueba:** Se aduce como prueba la copia autenticada del expediente administrativo cuyo original reposa en la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debido a que fue acompañado junto con el informe de conducta.

**Derecho:** Se acepta el derecho invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/5/iv.