

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 379

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Emeterio Quintero Ramos y la Licenciada Alicia María Quintero Allen, actuando en nombre y representación de la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRHE-SEIA-005-2021 de 18 de enero de 2021, emitida por la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Alegato de Conclusión.

Expediente 490482021.

**Señor 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según consta en autos, la acción bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DRHE-SEIA-005-2021 de 18 de enero de 2021**, emitida por la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, mediante la cual se sanciona a la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** con una multa por la suma de mil novecientos cincuenta y tres balboas (B/.1,953.00), por incumplir la normativa ambiental vigente (Cfr. fojas 31-35 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través de un recurso de reconsideración, el cual fue decidido en la **Resolución DRHE-SEIA-011-2021 de 4 de**

marzo de 2021, expedida por la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**. Dicha actuación le fue notificada a la accionante el 25 de marzo de 2021, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 36-41 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 24 de mayo de 2021, la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)**, a través de sus apoderados judiciales, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y su confirmatorio; y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución que se le reconozca que no debe ser sancionada con la multa que le fue impuesta (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría expidió la Vista de Contestación de la Demanda, en la que observó que no le asiste la razón a la accionante; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo desplegado por la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, al emitir el acto bajo análisis que, en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

En aquella oportunidad, se verificaron las constancias en autos, las que hicieron referencia a una llamada telefónica anónima recibida en la Agencia de Las Minas del **Ministerio de Ambiente**, por lo que personal idóneo de esa institución acudió a la comunidad de Cerro Gordo, en el corregimiento y el distrito de Las Minas cabecera, provincia de Herrera, en la que se pudo advertir que había un movimiento de tierra escalonado, una pala mecánica atascada en el lugar, una fuente hídrica y mucha sedimentación obstruyendo su paso agua abajo, situación que quedó incluida en el Informe Técnico DRHE-LM-001-2019 (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

A través de la Nota DHRE-Las Minas-41-2019 de 12 de noviembre de 2019, se recibió el Informe Técnico elaborado por el personal idóneo y se solicitó apoyo a los funcionarios de las Secciones de Evaluación Ambiental, Seguridad Hídrica y Forestal, todas

de la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, para que se efectuara una inspección, de manera que se le pudiera dar solución a la problemática ambiental encontrada (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

El 22 de noviembre de 2019, se realizó la inspección por parte de los servidores públicos de la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente** al área impactada, quienes fueron recibidos por el señor Guillermo Pimentel, por parte de la accionante, el que manifestó que en el inmueble de propiedad de la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** se estaba desarrollando un movimiento de tierra y demás actividades; que la misma cuenta con una superficie de dos mil novecientos metros cuadrados ($2,900\text{m}^2$), aproximadamente. Además, indicó el entrevistado que, en dicho globo de terreno, esa empresa tiene proyectada la construcción de sus oficinas administrativas, según le fue informado por la señora Romina Ávila, Representante Legal de la actora (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

El personal idóneo de las Secciones de Evaluación Ambiental, Seguridad Hídrica y Forestal, todas de la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, que hizo la inspección, señaló que observaron un movimiento de tierra realizado con equipo mecánico y que era mayor a mil metros cúbicos ($1,000\text{m}^3$) en cortes tipo terraza, con una superficie aproximada de dos mil novecientos metros cuadrados ($2,900\text{m}^2$), sin contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).

Este Despacho considera oportuno reseñar que la entidad aclaró que para la fecha de la elaboración del Informe de Conducta, además de los datos que le fueron proporcionados el día de la inspección por el señor Guillermo Pimentel, trabajador de la actora, los técnicos utilizaron un sistema de posicionamiento global (GPS) en donde se "georreferenció" el polígono afectado, lo que determinó que se trataba de un área de aproximadamente dos mil novecientos metros cuadrados ($2,900\text{m}^2$), así como la verificación que el corte fue hecho en terracería con taludes que superan un (1) metro de

altura, por lo que afirmaron que: “...si a los 2900 metros cuadrados de cálculo del área lo multiplicamos por la altura, nos da un volumen que supera los 1000 m³.”, tal como se evidencia en el Informe Técnico DRHE-01-11-2019 de 23 de diciembre de 2019 (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Al revisar el contenido del mencionado informe Técnico, en el apartado denominado Desarrollo de la Inspección, advertimos que en éste se estableció la mención que hizo el señor Guillermo Pimentel, personal de la recurrente, al explicar que esa edificación estará conformada por una oficina, unas recámaras, un baño y una cocina, así como un área para la elaboración de abono orgánico y un vivero para la producción de plantones, y un espacio que se construyó para “...una cosecha de agua en la que intervino una quebrada intermitente, afluente de la Quebrada Grande, la cual forma parte de la cuenca hidrográfica 128, (Río La Villa)...”, por lo que la empresa realizó el corte y el movimiento de tierra, con la finalidad de adecuar el terreno para esas actividades, lo que se ejecutó con la ayuda de medios mecánicos (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Dicho personal idóneo, también planteó en su Informe Técnico que observaron la afectación de dos (2) árboles de caoba que estaban desraizados y uno (1) adicional que se encontraba cubierto por el relleno, como consecuencia del movimiento de tierra (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Como parte del análisis técnico, se indicó que **el movimiento de tierra realizado mediante medios mecanizados, sin la aplicación de controles de erosión y sedimentación, generó un impacto ambiental sobre el suelo y los recursos hídricos; además, se expresó que esa actividad causó afectación sobre la vegetación presente en la finca y aquella localizada en los márgenes de la quebrada intermitente que fue intervenida; aunado a que la inundación tiene un efecto negativo sobre la mayoría de las plantas terrestres, debido a que reduce su crecimiento e induce la “senescencia”.**

A modo de aclaración, este Despacho añade que: “*En las plantas, el término ‘senescencia’ se utiliza para aludir al deterioro estructural y funcional que sufren muchos órganos en la fase terminal de su desarrollo.*” (Énfasis suplido) (Cfr. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/52371#:~:text=En%20las%20plantas%2C%20el%20t%C3%A9rmino,fase%20terminal%20de%20su%20desarrollo.>) (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En ese mismo Informe Técnico, el personal idóneo pudo establecer que la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** había procedido a la tala y a la afectación de una fuente hídrica, provocando sedimentación en el lugar. En ese sentido, hay que agregar que, a la fecha de la elaboración del Informe de Conducta, la actora no había demostrado cómo mitigar los impactos ambientales que fueron causados por sus actividades ilegales (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Los hechos descritos y el Informe Técnico elaborado dieron lugar a la expedición de la Providencia DRHE-001-2020 de 02 de enero de 2020, por medio de la cual se inició el procedimiento administrativo de investigación de oficio en contra de la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)**, cuya Representante Legal es la señora Romina Ávila, quien fue notificada el 16 de enero de 2020 (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

El 24 de enero de 2020, la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** presentó su escrito de pruebas; y el 31 de ese mismo mes y año su Representante Legal entregó los descargos correspondientes (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Por medio de la Resolución DRHE-014-2020 de 14 de septiembre de 2020, se cerró el periodo de pruebas y el de alegatos, y se procedió a notificar a la fundación (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Luego que se produjo la evaluación de las pruebas allegadas al caso, la institución expidió la Resolución DRHE-SEIA-002-2021 de 08 de enero de 2021, por la que se admitieron y se rechazaron algunos medios de convicción presentados por la

Representante Legal de la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Por otra parte, el monto de la sanción fue el producto del cálculo realizado por la Unidad Económica Ambiental del **Ministerio de Ambiente**, que le fue solicitado por medio de la Nota DRHE-1538-2020 de 14 de diciembre de 2020, e introducida al proceso mediante la Nota DIPA-141-2020 de 18 de diciembre de 2020 (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Seguidamente, la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente** emitió la **Resolución DRHE-SEIA-005-2021 de 18 de enero de 2021**, por medio de la cual **sancionó a la Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)** con una multa por la suma de mil novecientos cincuenta y tres balboas (B/.1,953.00), por incumplir la normativa ambiental vigente, como lo es el inicio de una obra en el lugar conocido como Cerro Gordo, en el distrito y el corregimiento de Las Minas cabecera, provincia de Herrera, sin la presentación del Estudio de Impacto Ambiental, que para ese proyecto era necesario, tal como lo señala el **artículo 3 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, que puntualiza:

“Artículo 3. Los proyectos de inversión, públicos y privados, obras o actividades, de carácter nacional, regional o local, y sus modificaciones; que estén incluidos en la lista taxativa contenida en el Artículo 16 de este Reglamento, deberán someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental antes de iniciar la realización del respectivo Proyecto.”

La norma citada viene a confirmar la importancia que todo proyecto de inversión, aunque sea público o privado, deberá someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental antes de iniciar su realización. También remite al artículo 16 de ese mismo cuerpo normativo, el cual citamos a continuación, en su parte medular, así:

“Artículo 16. La lista de proyectos, obras o actividades que ingresarán al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, utilizando como referencia entre otras, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (Código CIU), que a continuación se detalla:

AGRICULTURA, GANADERÍA CAZA Y SILVICULTURA...
Establecimiento de plantaciones forestales en áreas mayores de 50 hectáreas...

INDUSTRIA MANUFACTURERA... Fabricación de abonos y compuestos inorgánicos nitrogenados...

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN... Movimiento y/o nivelación y/o relleno de tierra a realizar mayores a media hectárea, o con movimiento \geq a 1000m³.

..."

Los extractos copiados del **artículo 16 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, concuerdan con las actividades que el señor Guillermo Pimentel, trabajador de la fundación, describió como propias de la empresa, y con los cálculos efectuados por el personal idóneo de la institución que inspeccionó el área mediante la utilización de un sistema de posicionamiento global (GPS), lo que viene a confirmar que la recurrente estaba obligada a ingresar al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

En ese contexto, es necesario señalar que el **artículo 17 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, faculta al **Ministerio de Ambiente para solicitar el Estudio de Impacto Ambiental**, de acuerdo con esa norma que dice:

“Artículo 17. Es potestad de la Autoridad Nacional del Ambiente solicitar al Promotor del proyecto la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental cuando dicha entidad considere que con la ejecución de las actividades u obras propuestas para el desarrollo del proyecto se pueda afectar alguno de los criterios de protección ambiental o se pueden generar riesgos ambientales. En todo caso, ya sea que la actividad, obra o proyecto esté o no en la lista taxativa el consultor y el Promotor tomando en cuenta los criterios de protección ambiental propondrán la categoría del Estudio de Impacto Ambiental, la cual será ratificada o no por la Autoridad Nacional del Ambiente.”

Por consiguiente, a la actora sí se le aplica lo establecido en el **artículo 16 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, dado que estamos frente a actividades de *“INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN... Movimiento y/o nivelación y/o relleno de tierra a realizar mayores a media hectárea, o con movimiento \geq a 1000m³”*; es decir, **movimientos de tierra mayores o iguales a mil metros cúbicos**; en concordancia con el

artículo 17 de esa misma excerpta, porque en ella se **faculta al Ministerio de Ambiente a solicitar al promotor del proyecto la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental**, cuando considere que con la ejecución de las actividades u obras propuestas se pueda afectar alguno de los criterios de protección o generar riesgos ambientales.

La norma a la que nos referimos en el párrafo anterior, puede analizarse de manera complementaria con el **artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, modificada por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015**, que señala que ese Ministerio es la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente, así como del uso sostenible de los recursos naturales, **para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, de los reglamentos** y de la política nacional relacionada con la temática ambiental.

Por tanto, también es pertinente la aplicación del **artículo 109 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, que establece que toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten la salud humana, ponga en riesgo o cause daño al ambiente, que perturbe los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios.

De forma similar, ha de atenderse lo indicado en el **artículo 112 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, modificada por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015**, que puntualiza que el incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del Estudio de Impacto Ambiental, su Plan de Manejo Ambiental, de esa y otras leyes, así como las demás normas complementarias, constituyen una infracción administrativa; y en el **artículo 114** de esas excerptas legales, según el cual las sanciones impuestas por el **Ministerio de Ambiente** corresponderán a la gravedad del riesgo y/o daño ambiental generado por la infracción, la reincidencia del infractor, su actuación con posterioridad al hecho, al grado de la inversión y su situación económica.

Respecto a la eficacia del mencionado Informe Técnico, la legislación contempla que éste constituye una prueba pericial y da fe pública, según lo establece el **artículo 116 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, modificado por el artículo 53 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015**, que a la letra señala:

“Artículo 116. Los informes elaborados por personal idóneo del Ministerio de Ambiente, la Contraloría General de la República o las entidades componentes del Sistema Interinstitucional de Ambiente constituyen prueba pericial y dan fe pública.”

Como puede observarse, los informes elaborados por personal idóneo del Ministerio de Ambiente constituyen prueba pericial y dan fe pública.

Todo lo explicado en los párrafos previos, permite concluir que en el caso que ocupa nuestra atención, la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente** se ciñó al debido proceso, principio que también está contenido en los artículos 34 y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, lo que nos lleva a afirmar que hemos podido constatar que la autoridad competente inició la investigación con la participación de un trabajador de la accionante y con personal idóneo de la entidad, cuyas observaciones fueron consignadas en un Informe Técnico que le fue notificado a la Representante Legal de la demandante, quien tuvo oportunidad de hacer sus descargos y de presentar sus pruebas; las que fueron evaluadas y dieron lugar a la resolución que admitió algunas y rechazó otras, sumado al cálculo realizado por la Unidad Económica Ambiental de la institución, lo que finalizó con la expedición de la resolución que se analiza, misma que se evidencia está revestida de legalidad, puesto que está respaldada por las normas legales y reglamentarias que regulan la materia, las que fueron previamente transcritas.

II. Actividad probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto de Pruebas 661 de 15 de septiembre de 2022, en el que admitió unos documentos (Cfr. fojas 93-94 del expediente judicial).

La documentación acogida por el Tribunal está relacionada con la existencia de la fundación demandante y el poder especial otorgado a su representación judicial; además, las copias autenticadas de los actos administrativos acusados y del expediente administrativo que corresponde a este caso (Cfr. fojas 93-94 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, se acogió una prueba pericial con asocio de peritos, con el propósito que se determinen: 1. las condiciones en las que estaba el globo de terreno, propiedad de la accionante, antes que se realizara el movimiento de tierra con equipo mecánico, que era mayor a mil metros cúbicos ($1,000\text{m}^3$), en cortes tipo terraza, con una superficie aproximada de dos mil novecientos metros cuadrados ($2,900\text{m}^2$), **sin contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental**; 2. las condiciones actuales del suelo, en cuanto a siembras y plantaciones; 3. las medidas que se adoptaron para llevar a cabo buenas prácticas agrícolas y ambientales en el mencionado globo de terreno; y, 4. si de acuerdo a la normativa ambiental vigente al momento de adquirir y trabajar el terreno, era necesario que la actora contara un Estudio de Impacto Ambiental (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

La **Fundación demandante propuso como perito a Gabriel Domínguez**, portador de la cédula de identidad personal 8-785-614 e idoneidad 2016-304-040; y la Procuraduría de la Administración, de forma provisional, actuando en nombre y representación de la institución demandada, designó al Ingeniero Agrónomo Juan de Dios Cedeño Aguilar, con cédula 2-85-1445 e idoneidad 3-79, admitidos en el Auto de Pruebas (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Para los efectos de la práctica de la Prueba Pericial, la Sala Tercera expidió el Despacho número 30 de 15 de febrero de 2023, que fue remitido por medio del Oficio 395 de 17 de febrero de 2023.

Ese Despacho fue recibido por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas, el cual estableció el miércoles 15 de marzo de 2023, a las nueve de la mañana (9:00 a.m.) para la

Toma de Posesión de los Expertos; y ese Tribunal designó como Perito, a **Guillermo Girón Pittí**, portador de la cédula de identidad personal 6-713-275 e idoneidad 7-304-13.

La Procuraduría de la Administración emitió la Vista 298 de 8 de marzo de 2023, en la que **designó al Ingeniero de las Ciencias Agropecuarias, Gerardo Enrique Saldaña**, portador de la cédula de identidad personal número 4-104-929, con idoneidad 1,302-85, proporcionado por la institución demandada, incluido en el Listado de Peritos de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, para que participara en la Prueba Pericial acogida en el Auto de Pruebas.

En adición, este Despacho expidió la Vista 299 de 8 de marzo de 2023, en la que **comisionó al Licenciado Elvin Aguilar, Secretario Provincial de Herrera de este Despacho**, portador de la cédula de identidad personal número 6-711-1460, e idoneidad 12,707, para que lo representara en la práctica de la Prueba Pericial admitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el proceso descrito en el margen superior.

Llegado el miércoles 15 de marzo de 2023, el Perito **Gerardo Enrique Saldaña**, designado por el Ministerio de Ambiente no pudo comparecer a las nueve de la mañana (9:00 a.m.) como estaba fijado, debido a inconvenientes con el vehículo en el que se trasladaba, por lo que arribó al Juzgado Municipal Mixto de las Minas alrededor de las dos de la tarde (2:00 p.m.), cuando ya había culminado la diligencia judicial. El **Ingeniero Gabriel Domínguez**, Perito elegido por la demandante, tampoco se presentó a tomar posesión del cargo. En adición, **no acudieron a ese Tribunal, el Licenciado Emeterio Quintero Ramos ni la Licenciada Alicia María Quintero Allen, apoderados judiciales de la accionante, para intervenir en el curso de la práctica de la prueba pericial por ellos solicitada.**

En la fecha y hora señalada, el **Ingeniero Guillermo Girón Pittí**, escogido por el **Juzgado Municipal Mixto de las Minas**, tomó posesión del cargo de perito.

En esa diligencia, ese Tribunal Comisionado fijó el día **viernes 17 de marzo de 2023**, para la **Entrega del Informe Pericial, a las 3:00 de la tarde.**

El viernes 17 de marzo de 2023, el **Ingeniero Guillermo Girón Pittí, Perito escogido por ese Tribunal**, hizo formal entrega del Informe correspondiente a la Prueba Pericial solicitada por la actora, realizada sobre el globo de terreno con una superficie de dos mil ochocientos ochenta y dos metros cuadrados (2,882m²), ubicado en la comunidad de Cerro Gordo, corregimiento y distrito de Las Minas, provincia de Herrera, por el cual fue comisionado el Juzgado Municipal Mixto de las Minas, dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, interpuesto por el Licenciado Emeterio Quintero Ramos y la Licenciada Alicia María Quintero Allen, apoderados judiciales de la accionante, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRHE-SEIA-005-2021 de 18 de enero de 2021, emitida por la Dirección Regional de Herrera del Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio.

La primera pregunta alude a las condiciones en la que estaba el globo de terreno antes que la fundación demandante iniciara a trabajar en el mismo. Como respuesta, el perito dijo que no se cuenta con información completa de la finca antes que la recurrente comenzara a hacer sus trabajos; que la información recabada provenía de los testigos que viven cerca del lote o terreno; y de la señora Romina Ávila, que es la encargada del proyecto.

Añadió que, observando la finca madre, pudo establecer que era una finca quebrada con muchas piedras, con pasto del lugar, pangola pobre o comunista (*Digitaria eriantha*) y algunos árboles nativos del mismo; que ese fundo anteriormente contaba con rastrojo o residuos que quedan en la finca después de la cosecha de los cultivos y con maleza características del área.

La segunda pregunta, guarda relación con las condiciones actuales en la que se encuentra la parcela (condiciones de suelo, siembra que se encuentra en la misma, tipos de plantas, entre otras). La respuesta va dirigida a señalar que en el terreno que actualmente ocupa la fundación demandante en el distrito de Las Minas, provincia de Herrera, utilizaron la aplicación de agricultura regenerativa, que refleja un enfoque agrícola que se centra en

restaurar la calidad del suelo mediante la adopción de prácticas de manejos sostenibles, así como la fertilidad del suelo.

En torno a la interrogante 3, que pregunta sobre los tipos de medidas que se adoptaron por parte de la actora para poder llevar a cabo las buenas prácticas agrícolas y ambientales en el globo de terreno. El Perito contestó que la fundación accionante le realizó al lote, pruebas de percolación, que consiste en el flujo del agua o de otro líquido a través de los poros o intersticios de una capa permeable, pudiendo o no llenar el líquido, los poros de los materiales granulosos más o menos finos, que rellenan el medio filtrante. Indica, además, que esa prueba de determinar la velocidad de infiltración del agua en el suelo la realizó la Universidad Tecnológica de Panamá y que fue adjuntada a su Informe Pericial.

Aunado a lo señalado, el Perito informó que realizó un plano de escorrentía, el cual indica que las aguas que caen y corren sobre una superficie impermeable durante el evento de lluvia; las que, en lugar de introducirse en el suelo, corren sobre las superficies y llegan a los drenajes pluviales.

Acota, que es muy importante ese plano elaborado (adjunto a su informe), ya que el terreno ocupado por la fundación actora es bastante quebrado y les ayuda a resolver los problemas vinculados con los excedentes hídricos o para la adopción de medidas como la cosecha de agua, porque, al ser un lote de esa naturaleza, no suele quedar agua de reserva para la agricultura.

También, menciona el Perito que efectuó un análisis de suelo dentro del terreno, que constituye una herramienta de gran utilidad para diagnosticar problemas nutricionales y establecer recomendaciones de fertilización; y que, entre sus ventajas, se destaca, por ser un método rápido y de bajo costo, que le permite ser utilizado ampliamente por agricultores y empresas, según se observa en el anexo a su pericia.

La cuarta interrogante, establece que, de acuerdo a la normativa ambiental vigente al momento de adquirir y trabajar el terreno, si era necesario que la **Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA)**, hiciera un Estudio de Impacto Ambiental.

Al responder, el Perito indicó que, con los pequeños datos suministrados para realizar la Prueba Pericial, los datos son aproximados, porque al no contar con una topografía inicial, no se puede comparar con la final.

Con el apoyo de un topógrafo, el Perito realizó el levantamiento topográfico, lo que dio como resultado un área de aproximadamente **mil ochenta y tres con diecisiete metros cúbicos (1,083.17m³)**; que basándose en el relieve del terreno y a través de tres (3) cortes realizados en éste, se hizo un cálculo de volumen, lo que se tradujo en un área de aproximada por corte de: Corte 1 = ciento nueve con treinta y seis metros cúbicos (109.36m³); Corte 2 = cuatrocientos cuarenta y nueve con cuarenta y tres metros cúbicos (449.43m³); Corte 3 = quinientos veinticuatro con treinta y ocho metros cúbicos (524.38m³).

Seguidamente, el **Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas** aclaró, que cuando se remueve más de mil metros cúbicos (1,000m³), el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, indica que hay que realizar un Estudio de Impacto Ambiental; y que ese estudio, para que tenga validez, hay que presentarlo al **Ministerio de Ambiente**, para que sea evaluado y con ello confirmar que la categoría que se presentó es la correcta; es decir, si es categoría uno (I), dos (II) o tres (III).

Acota también, que después que se aprueba ese **Estudio de Impacto Ambiental**, el **Ministerio de Ambiente**, como entidad encargada de otorgar el permiso, emite una **Resolución donde confirma que aquél fue aprobado**, lo que permitirá que se pueda iniciar el proyecto. Insiste el Perito, que **no se puede iniciar la obra o el proyecto antes que se expida la Resolución**.

Otro punto que señala el **Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas**, es que hay que tener en cuenta que **para transformar o poder hacer mejoras en las**

fuentes hídricas, se tendría que contar con un Estudio Hidrológico, donde se pueden conocer y evaluar las características físicas y geomorfológicas de la cuenca, analizar y tratar la información, el cual no se hizo al momento de profundizar parte de la quebrada o la fuente hídrica que pasa por el lote o terreno que pertenece a la Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA).

En ese mismo norte, el Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas explicó que la demandante debía sacar el permiso pertinente con el Departamento de Hídrico del Ministerio de Ambiente, dado que todo afluente que sea modificado tiene que contar con un permiso para evaluar si es viable o no; y que es muy difícil que se le otorgue un permiso de modificación, porque las fuentes hídricas son de Seguridad Nacional.

Manifiesta el Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas, que con igual importancia que los puntos anteriores, cuando se afectan **Bosques de Galería**, que es un Ecosistema que crece a orillas de los ríos, arroyos y canales, hay que acogerse a lo que determina la legislación.

Al respecto, el Perito señaló que se le conoce como “galería”, por la forma en que los árboles forman túneles vegetales que asemejan a un museo o una galería; que en la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Forestal, se dispone que “...*los bosques de galería de uno (1) a tres (3) metros, también se esta (sic) cometiendo un delito ambiental y cabe destacar que los bosques mayores de cinco (5) años no pueden ser talados.*”

Destaca el Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas, que: “*Hay que resaltar que todo lo que se hace si (sic) un debido permiso es delito ambiental*”. Como conclusión directa, señaló que: “...*sí era necesario que la Fundación Educación para la Vida (FEDVIDA), sí realizara un Estudio de Impacto Ambiental.*”

La Procuraduría de la Administración, dado lo afirmado por el Perito designado por la Jueza Comisionada, está en el deber de reiterar que el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, en su parte medular, dice así:

“Artículo 16. La lista de proyectos, obras o actividades que ingresarán al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, utilizando como referencia entre otras, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (Código CIU), que a continuación se detalla:

AGRICULTURA, GANADERÍA CAZA Y SILVICULTURA...
Establecimiento de plantaciones forestales en áreas mayores de 50 hectáreas...

INDUSTRIA MANUFACTURERA... Fabricación de abonos y compuestos inorgánicos nitrogenados...

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN... Movimiento y/o nivelación y/o relleno de tierra a realizar mayores a media hectárea, o con movimiento \geq a 1000m³.

...”

A continuación, copiamos la parte del Decreto que alude a la Industria de la Construcción, que, en el séptimo renglón, es donde hace referencia a que se necesita Estudio de Impacto Ambiental cuando se hacen movimientos, y/o nivelación y/o relleno de tierra a realizar mayores a media hectárea, o con movimiento mayor o igual a mil metros cúbicos (\geq a 1000m³), veamos:

“ ...

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	Construcción y ampliación de presas y embalses.		←
	Ensanches de carreteras.		
	Construcción de puentes.		
	Construcción de carreteras.		
	Construcción o rehabilitación de caminos rurales.		
	Construcción de pasos elevados vehiculares, cableados, monorraíl, teleféricos, funiculares.		
	Movimiento y/o nivelación y/o relleno de tierra a realizar mayores a media hectárea, o con movimiento \geq a 1000 m ³		
	Edificaciones (exceptuando viviendas unifamiliares).		
	Construcción de Galeras abiertas o cerradas mayores de 100 m ² .		
	Centros y locales comerciales.		
	Urbanizaciones residenciales (incluyendo todas las etapas) con más de 5 residencias.		
	Urbanizaciones industriales.		

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN	
Conjuntos residenciales [K3].	
Lotificaciones mayores de 1 Ha.	
Terminales de transporte terrestre.	
Construcción de líneas férreas superficiales o subterráneas.	
Puertos, astilleros, diques, marinas y muelles.	
Construcción de canales, vías de navegación.	
Captación, depuración y distribución de agua a poblaciones mayores de 1000 habitantes.	4100
Aeropuertos, helipuertos o pistas de aterrizaje.	
Construcción de oleoductos, poliductos y gasoductos.	
Tendidos de cables de telecomunicaciones mayores a 5Km.	
Uso de fondo de mar.	
Cementerios mayores de 1Ha.	
Tendidos de cables submarinos.	
Incineradores.	
Emisarios para la descarga submarina de aguas servidas.	
Construcción de hospitales y clínicas.	

..." (La inserción de la flecha de señalización es de este Despacho).

En su Informe Técnico, el **Ministerio de Ambiente** señaló que **el movimiento de tierra con equipo mecánico, era mayor a mil metros cúbicos (1,000m³)**, en cortes tipo terraza, con una superficie aproximada de dos mil novecientos metros cuadrados (2,900m²), sin contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental.

Reiteramos que, el **Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas**, indicó que elaboró su Informe Pericial sobre el globo de terreno **con una superficie de dos mil ochocientos ochenta y dos metros cuadrados (2,882m²)**, ubicado en la comunidad de Cerro Gordo, corregimiento y distrito de Las Minas, provincia de Herrera; y que realizó el levantamiento topográfico, lo que dio como resultado un área de aproximadamente **mil ochenta y tres con diecisiete metros cúbicos (1,083.17m³)**; que basándose en el relieve del terreno y a través de tres (3) cortes realizados en éste, se hizo un cálculo de volumen, lo que se tradujo en un área de aproximada por corte de: Corte 1 = ciento nueve con treinta y seis metros cúbicos (109.36m³); Corte 2 = cuatrocientos cuarenta y nueve con cuarenta y

tres metros cúbicos (449.43m^3); Corte 3 = quinientos veinticuatro con treinta y ocho metros cúbicos (524.38m^3).

Seguidamente, el Perito aclaró, que cuando se remueve más de mil metros cúbicos ($1,000\text{m}^3$), el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, indica que hay que realizar un Estudio de Impacto Ambiental; y que ese estudio, para que tenga validez, hay que presentarlo al Ministerio de Ambiente, para que sea evaluado y con ello confirmar que la categoría que se presentó es la correcta; es decir, si es categoría uno (I), dos (II) o tres (III).

Según observa esta Procuraduría, hay coincidencia entre el Informe Técnico levantado por los funcionarios de la Dirección Regional de Herrera del Ministerio de Ambiente, y el Perito designado por el Juzgado Municipal Mixto de las Minas, tanto en la cantidad del terreno, la proporción de metros cúbicos de tierra removidos y el deber de presentar el Estudio de Impacto Ambiental, a la luz de lo establecido en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, ya citado.

En este punto vale acotar, que el Licenciado Elvin Aguilar, Secretario Provincial de Herrera de la Procuraduría de la Administración, presente en esa Diligencia Judicial, manifestó su interés de formular preguntas al Perito, pero se le indicó que no era parte de la dinámica procesal. En adición, el mencionado Colega presentó a la Jueza Comisionada un escrito, para que se le facilitara copia del Informe Pericial entregado por el Ingeniero Guillermo Antonio Girón, la que le fue facilitada.

De las pruebas allegadas al proceso, somos de la convicción que, en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice:

‘Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables’.

De ahí que, la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar los medios de convicción; además, ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello no permite que el Juez pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana ‘onus probandi incumbit actori’; es decir, la carga de la prueba le incumbe al actor.

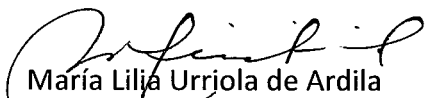
En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DRHE-SEIA-005-2021 de 18 de enero de 2021**, emitida por la Dirección Regional de Herrera del **Ministerio de Ambiente**, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilja Urrjola de Ardila
Secretaria General