

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 414

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de junio de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

El Licenciado **Eric Prado Izquierdo**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ARAPM-IA-403-2013 de 14 de noviembre de 2013, emitida por la **Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente**.

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

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

Acudo 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 **Eric Prado Izquierdo**, quien actúa en su propio nombre y representación demanda la nulidad de la **Resolución ARAPM-IA-403-2013 de 14 de noviembre de 2013**, por medio de la cual la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente resolvió, entre otras cosas, **aprobar el Estudio de Impacto Ambiental**, Categoría I, del proyecto denominado "**Torres The Mansions**", con todas las medidas de mitigación contempladas en el referido estudio, las cuales son de forzoso cumplimiento (Cfr. fojas 17 a 20 del expediente judicial).

Según se expone en el mencionado acto administrativo, el citado estudio de impacto ambiental fue elaborado bajo la responsabilidad de Álvaro Díaz y Yanixa Asprilla, personas naturales inscritas en el Registro de Consultores Ambientales; y el proyecto en mención consiste en la construcción de un complejo de edificios formado por dos (2) torres de cuarenta y seis (46) niveles cada una, que contendrá: Plata baja: área de servicio, entrada

de vehículos, vestíbulos, puerta peatonal; Niveles 2 a 8: estacionamientos; Nivel 9: área social; Niveles 10 a 45: apartamentos y oficinas; Nivel 46: azotea; y se desarrollará en la finca 70625, ubicada en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, sobre una superficie de cinco mil novecientos trece con veintinueve metros cuadrados (5,913.29 m<sup>2</sup>) (Cfr. fojas 17 y 73 del expediente judicial).

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

El actor estima que la Resolución objeto de impugnación, ya descrita, vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 29 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General del Ambiente de la República de Panamá, según el cual una vez recibido el estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente procederá a su análisis, aprobación o rechazo y que, el término para cumplirlo, ampliarlo y presentarlo será establecido mediante reglamentación (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial);

**B.** El artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, que hace referencia a las distintas modalidades de participación ciudadana (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial); y

**C.** Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos, respectivamente, a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y a la prohibición de emitir un acto con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que lo dicte (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

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

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, el demandante señala, entre otras cosas, que en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "*Torres The Mansions* ", el cual fue aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante la Resolución ARAPM-IA-403-2013 de 14 de noviembre de 2013, acusada de ilegal, no se consultó al grupo de residentes directamente afectados, con lo cual no se garantizó la participación ciudadana a través de sus distintas modalidades,

por lo que, según su criterio, se ha dado un quebrantamiento de la ley, y por ende, una desviación de poder (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

Igualmente, indica que la referida resolución mediante la cual se aprobó el citado estudio de impacto ambiental contraviene el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por los Decretos Ejecutivos 155 de 2011 y 975 de 2012, por medio del cual se reglamenta el Capítulo II, del Título IV de la Ley 41 de 1998; ya que, a su juicio, no se realizó la inspección de campo al proyecto presentado ni se dio la participación de manera directa de las personas afectadas por la obra (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Por las razones expuestas, el actor considera que, luego de su análisis, la Autoridad Nacional del Ambiente debió rechazar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado “*Torres The Mansions*” (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Por otra parte, el Administrador Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente expresa en su Informe Explicativo de Conducta, que el plan de participación ciudadana consta en el documento denominado “Estudio de Impacto Ambiental” donde el promotor del proyecto manifestó a través de declaración jurada que el mismo consistió en una consulta (encuesta) a los moradores de la localidad; razón por la que, de acuerdo a su opinión, la resolución impugnada, fue proferida cumpliendo con la normativa legal y reglamentaria que regula la materia; de tal suerte que solicita al Tribunal que desestime la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado **Eric Prado Izquierdo** (Cfr. fojas 36 a 38 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, se advierte que en el presente proceso se ha reconocido, en calidad de tercero interviniente, a la sociedad **The Mansion Towers, Corp.**, quien por conducto de su apoderada judicial, alega en su escrito de contestación, entre otras cosas, que contrario a lo expresado por el recurrente el proyecto sí cumplió con el trámite de entrevistas o encuestas aplicada a la comunidad que sería afectada como requisito mínimo para presentar el estudio categoría I, sometido a aprobación. Igualmente, expresan que los

artículos 24 y 26 de la Ley 6 de 2002, no resultan aplicables al caso, porque, de acuerdo a su criterio, los estudios de impacto ambiental tienen reglamentado la forma en la que se lleva a cabo el cumplimiento de la participación ciudadana, la cual goza de especialidad y de primacía en el derecho ambiental (Cfr. fojas 47 y 48 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho procede a emitir su concepto de la siguiente manera.

De conformidad con el **artículo 23 de la Ley 41 de 1998**, General de Ambiente de la República de Panamá, modificado por el artículo 2 de la Ley 65 de 26 de octubre de 2010, las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental, en adelante, EsIA, previo al inicio de su ejecución; y según el **artículo 24 del mismo cuerpo normativo**, según el texto que mantenía a la fecha en que se dieron los hechos, el proceso de evaluación de ese EsIA, comprendía tres (3) etapas; la primera de las cuales, consistía en su presentación ante la Autoridad Nacional del Ambiente; la segunda, en su evaluación y aprobación por parte de dicha entidad; y, la tercera, en el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y de la resolución de aprobación (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial número 23,578 de 3 de julio de 1998; página 2 de la Gaceta Oficial número 26,651-A de 27 de octubre de 2010).

En ese orden de ideas, resulta imperativo destacar que con la finalidad de reglamentar el proceso de evaluación de impacto ambiental, se aprobó el **Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 2011 y el Decreto Ejecutivo 975 de 2012, en cuyo **artículo 12** contempla el deber de los promotores de **garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y de evaluación del EsIA de su proyecto y facilitar el acceso a la información respecto al mismo** (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial número 26,352-A de 24 de agosto de 2009).

En este orden de ideas, también hay que resaltar lo establecido por el artículo 29 del citado reglamento, modificado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, el cual es del tenor siguiente:

**“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 será afectada directamente por la actividad, obra o proyecto, respecto a las fases, etapas, actividades o tareas que se realizarán durante su ejecución.** Se deben emplear alguna de las siguientes técnicas de participación:

- Entrevistas,
- 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 estas 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 de cualquier otro medio de comunicación escrita.

...” (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial 26,3844-A de 5 de agosto de 2011).

Obsérvese que en atención a lo dispuesto por la norma transcrita, ambas técnicas de participación; es decir, las entrevistas y las encuestas, deben aplicarse a la **comunidad que resulte directamente afectada por el proyecto**; en concordancia con lo cual el **literal a) del artículo 30 del citado decreto ejecutivo** establece el **deber del promotor de identificar a los actores claves dentro del área de influencia del proyecto, la obra o la actividad, para luego aplicarles las técnicas de participación ciudadana** (Cfr. página 29 de la Gaceta Oficial 26,352-A de 24 de agosto de 2009).

En este contexto, debemos señalar que si bien es cierto, que el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, ya citado, no establece la cantidad de personas a las que se le deben aplicar las entrevistas y encuestas, no lo es menos, que del mismo se infiere que **dichas técnicas de participación deben ser proporcionales con la cantidad de personas que podrían resultar afectadas con el proyecto.**

Sobre el particular, consideramos que le asiste razón al accionante; ya que, en efecto, **en la Resolución ARAPM-IA-403-2013 de 14 de noviembre de 2013**, por medio de la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado “*Torres The Mansions*”, **no se incluyeron las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana**; requisito exigido en el literal d) del artículo 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, que en su parte pertinente señala:

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

...

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 proceso de consulta formal; y

...” (Cfr. página 36 de la Gaceta Oficial 26,352-A de 24 de agosto de 2009) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Aunado a lo anterior, conviene destacar que el incumplimiento de las normas sobre participación ciudadana, fue una de las razones que motivó a la Sala Tercera a emitir el Auto de 26 de junio de 2014, por medio del cual se accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la resolución acusada de ilegal. Veamos: “...*ciertamente, se trata de una obra con cierto impacto debido a su dimensión y sobre todo en virtud del área en donde se pretende desarrollar; zona que como es conocido ha sido altamente urbanizada. En cuanto al posible vicio de juricidad (sic) que alega el demandante a causa del supuesto incumplimiento en el procedimiento de participación ciudadana, la Sala debe señalar que,...prima facie existe una situación que hace presumir sobre la posible*

*afectación al ordenamiento jurídico en lo que respecta a la legislación que regula la transparencia en la gestión pública.”* (Cfr. foja 28 del expediente judicial) (La negrilla es nuestra).

En virtud de lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado “*Torres The Mansions*”, incumple con lo dispuesto en varias **normas relativas a la participación ciudadana**, consagradas en el Decreto Ejecutivo 123 de 2009, reglamentario del proceso de evaluación ambiental establecido por la Ley 41 de 1998; situación frente a la cual lo procedente era su **rechazo**.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ARAPM-IA-403-2013 de 14 de noviembre de 2013**, expedida por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, **por infringir normas relativas a la participación ciudadana**.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**