

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 446

Panamá, 30 de abril de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

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

La firma forense Panam Legal Service & Co., actuando en nombre y representación de **Safety Navigation International Foundation**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución Dineora IA-066-2006 de 3 de julio de 2006, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

La firma forense Panam Legal Service & Co., actuando en nombre y representación de **Safety Navigation International Foundation**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución Dineora IA-066-2006 de 3 de julio de 2006, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, a través del cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto de Construcción de Muelle y Patio para Contenedores a desarrollarse en el corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón (Cfr. fojas 77-81 del expediente judicial).

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

Los demandantes manifiestan que los actos acusados, vulneran las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 2, 4, 24, 26, 27 y 61 del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de

1998, General de Ambiente de la República de Panamá, el cual si bien había sido derogado por el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, estaba vigente a la fecha de la evaluación y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental; los cuales definían el término de “resolución ambiental”; disponen los requisitos que debe contener un Estudio de Impacto Ambiental Categoría II; establecen la obligatoriedad de promoción de la participación ciudadana en la elaboración del estudio; y el seguimiento y vigilancia del proyecto. (Cfr. fojas 10-19 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 3, 7, 24, 40, 106, 107, 108, 111, 112, y 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, tal como estaba vigente al momento en que ocurrieron los hechos; los cuales se referían a la Política Nacional de Ambiente, a las atribuciones de la Autoridad Nacional de Ambiente, a la promoción de la participación ciudadana; a las etapas del proceso de evaluación; a la supervisión y fiscalización del proyecto; a la responsabilidad derivada de la contaminación ambiental; y a la sanciones por el incumplimiento de las normas de ambiente (Cfr. fojas 19-28 del expediente judicial).

**C.** La cláusula novena, décima y duodécima de la Ley 12 de 3 de enero de 1996, por la cual se aprueba el Contrato de Desarrollo, Construcción, Operación, Administración y Dirección de una terminal de contenedores en el puerto de Coco Solo Norte, Provincia de Colón, suscrito entre el Estado y la Sociedad Colon Container Terminal, S.A., en las partes inherentes a la obligación de realizar el proyecto de acuerdo con lo dispuesto en el contrato; que la confección del proyecto se realizará con tecnología moderna; y que se debe mantener la protección al ambiente (Cfr. fojas 28-34 del expediente judicial);

**D.** El artículo 1, en sus numerales 4, 8, 16, 17, 18, 21, 24, 194 y 210 de la Ley 38 de 4 de junio de 1996, mediante el cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; que define los conceptos de contaminación del medio marino, vertimiento, aguas interiores; que regula el paso inocente en conjunto con las leyes

y reglamentos del Estado ribereño; y que establece los deberes y las medidas de prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino (Cfr. fojas 34-42 del expediente judicial);

E. El artículo 2, en sus numerales 5 y 10, de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente; que establece las atribuciones a dicho ministerio, entre las cuales encontramos la emisión de resoluciones, normas técnicas y administrativas referentes a la Política Nacional de Ambiente y la evaluación de los estudios de impacto ambiental (Cfr. foja 42 del expediente judicial);

F. El principio 10 de la Declaración de Río de 1992, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; que establece el acceso a la información, la participación y a la justicia ambiental (Cfr. foja 42 y 43 del expediente judicial);

G. El artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta las normas de transparencia para la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones; que menciona la obligación de permitir, de parte de las instituciones del Estado, la participación ciudadana (Cfr. foja 43 y 44 del expediente judicial); y

H. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; cuyo texto establece que las actuaciones administrativas deben realizarse sin menoscabo del debido proceso y apegados al principio de legalidad; y que ningún acto podrá emitirse si se realiza mediante la infracción de una norma jurídica (Cfr. foja 44-46 del expediente judicial).

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

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

Según consta en Autos, la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy **Ministerio de Ambiente**, emitió la Resolución Dineora IA-066-2016 de 3 de julio de 2006, mediante la cual aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, correspondiente al proyecto de

Construcción de Muelle y Patio para Contenedores a desarrollarse en el corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón (Cfr. fojas 77-81 del expediente judicial).

En tal sentido, la **disconformidad de la demandante radica en que, según ésta, el acto acusado fue emitido sin contemplar la participación ciudadana**, la cual es un requisito *sine qua non* para la elaboración y aprobación de un estudio de impacto ambiental, se debe decretar, según el recurrente, la nulidad de la resolución demandada (Cfr. fojas 2-47 del expediente judicial).

Partiendo de la premisa anterior, nos corresponde **analizar si se realizó o no la participación ciudadana, 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 59 de 16 de marzo del 2000, mediante el cual se reglamentó el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, norma aplicable al momento en que ocurrieron los hechos, definía los **Estudio de Impacto Ambiental Categoría II** de la siguiente manera:

“Artículo 19: ...

**Estudio de Impacto Ambiental Categoría II:** Documento de análisis aplicable a los proyectos incluidos en la lista taxativa prevista en el artículo 14 de este reglamento cuya ejecución puede ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afectan parcialmente el ambiente; los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables a fin de cumplir con la normativa ambiental vigente.

Se entenderá, para los efectos de este reglamento, que habrá afectación parcial del ambiente cuando el proyecto no genere impactos ambientales negativos de tipo indirecto, acumulativo o sinérgico.”

En ese mismo orden de ideas, el artículo 24 de ese mismo Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, establecía los contenidos que se deben incluir en los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, dentro de los cuales se encontraban la descripción del plan de participación pública realizado, en el que se demuestre el involucramiento informado de la comunidad en las distintas etapas de elaboración de dicho estudio.

De igual forma, el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, disponía los mecanismos mediante los que se haría efectiva la participación ciudadana, en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. En el caso específico de los proyectos Categoría II, se encontraban los siguientes:

“**Artículo 27:** Los Estudios de Impacto Ambiental harán efectiva la participación ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental a través de los siguientes mecanismos:

1. Para los proyectos Categoría II:
  - a. El **plan de participación ciudadana** que el Promotor de un proyecto debe formular y ejecutar durante la etapa de preparación de los Estudios de Impacto Ambiental.
  - b. La **solicitud de información** que la Autoridad Ambiental que corresponda solicitará a la comunidad al inicio de la etapa de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental, con el fin de conocer su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podrían verse afectados con el proyecto y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos.
  - c. La **consulta formal** que durante la etapa de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental, realizará la Autoridad Ambiental correspondiente, para lo cual se pondrá a disposición de la comunidad, por el tiempo y procedimientos que indica el presente reglamento, el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el Promotor.”

Ahora bien, el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo del 2000, establecía:

“**Artículo 29:** Durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, el Promotor del proyecto deberá elaborar y ejecutar un plan de participación ciudadana en concordancia con los siguientes contenidos:

- a. Incentivo de la participación ciudadana durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.
- b. Forma de participación de la comunidad (encuestas, entrevistas, talleres, asambleas y/o reuniones de trabajo).
- c. Mecanismos de información a los diversos sectores de la ciudadanía.
- d. Solicitud de información y respuesta a la comunidad y en particular de los grupos ambientalistas y organizaciones similares.

e. Forma de resolución de conflictos

potenciales.”

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

Al respecto, es importante señalar que **la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, mediante el Informe Técnico de 22 de marzo de 2006, advirtió lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:**

**“Principales observaciones de la ciudadanía:**

**La empresa con el fin de dar a conocer su proyecto a la comunidad, realizó una serie de reuniones y entrevistas, entre ellos contacto con Autoridades administrativas y organizaciones civiles. De esta manera darían respuesta a las distintas interrogantes que pudiesen surgir en cuanto al proyecto, también se realizó reunión con los moradores de la comunidad y se diseñó una encuesta dirigida a jefes de familia. En conclusión el 65% de los encuestados calificó de bueno (*sic*) la construcción del proyecto”** (Cfr. fojas 27-25 del expediente administrativo).

Asimismo, se advierte del **Informe Técnico de la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, fechado 15 de junio de 2006**, que respecto al Aviso de Consulta Pública, referido en líneas anteriores, no se recibieron comentarios, veamos:

**“PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:**

**El Estudio de Impacto Ambiental involucra a la comunidad mediante la encuesta y entrevista, sin embargo, durante el periodo al cual estuvo sometido el Estudio de Impacto Ambiental al proceso de Consulta Pública, no se recibieron comentarios de la ciudadanía en general.**

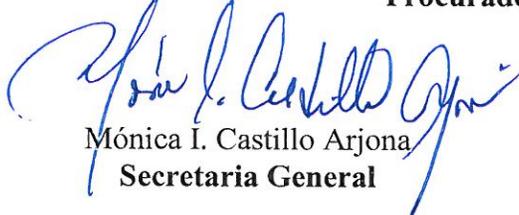
Conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, y en el Decreto Ejecutivo No. 59 de 16 de marzo del año 2000, fue sometido el Estudio de Impacto Ambiental en evaluación al período de Consulta Pública dispuesto para tales efectos, según consta en fojas de 28 a 31 del expediente administrativo.” (Cfr. 75-79 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, pese a que dicha información es señalada en el Informe Técnico del Ministerio de Ambiente, no observamos las constancias de tales reuniones, entrevistas y encuestas, que afirma el promotor fueron realizadas con la comunidad y mencionadas en el Estudio de Impacto Ambiental, así como tampoco se advierte algún acta en que se deje constancia de la no participación de la comunidad, en torno a la Consulta Pública convocada; por consiguiente, la ausencia de tales elementos probatorios no le permite a esta Procuraduría, en esta etapa del proceso, emitir un concepto de fondo respecto de lo planteado por la demandante.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, el concepto de esta Procuraduría respecto de **la legalidad de la Resolución Dineora IA-066-2006 de 3 de julio de 2006**, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, a través del cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, correspondiente al proyecto de Construcción de Muelle y Patio para Contenedores a desarrollarse en el corregimiento de Cristóbal, distrito y provincia de Colón, quedará supeditada a lo que las partes establezcan en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 754-17