

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 549

Panamá, 25 de mayo de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

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

El Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la Junta Directiva del **P.H. Bahía del Golf**, solicita que se declaren nulas, por ilegales, la Nota DINEORA-NOTIF 367-06 de 11 de octubre de 2006, emitida por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, y la Nota DRPM-1713-15 del 24 de noviembre de 2015, emitida por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del **Ministerio de Ambiente**.

**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 descrito en el margen superior.

El 29 de febrero de 2016, el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en nombre y representación de la Junta Directiva del **P.H. Bahía del Golf**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la Nota DINEORA-NOTIF 367-06 de 11 de octubre de 2006, que acoge el estudio de impacto ambiental del proyecto Bahía del Golf, Categoría I, de la Autoridad Nacional de Ambiente; y la Nota DRPM-1713-15 de 24 de noviembre de 2015, de la Directora Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, que valida el mismo (Cfr. fojas 1 a 9, 11, 12 y 14 del expediente judicial).

El actor fundamenta su accionar básicamente en que, el estudio de impacto ambiental para la construcción de las Torres 300 y 400 del **P.H. Bahía del Golf** no contó con la debida participación ciudadana, además que el mismo no tiene validez para la construcción de esas nuevas obras, a saber, las Torres 300 y 400 (Cfr. foja 4 – 9 del expediente judicial).

Así las cosas, mediante el Auto de 21 de septiembre de 2016, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda que ocupa nuestra atención, disponiendo en el mismo acto que se le corriera traslado de ésta a la sociedad **Bahía del Golf, S.A.**, así como a la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 143 del expediente judicial).

El 3 de octubre de 2016, el Ministerio de Ambiente presentó su informe explicativo de conducta, en donde establece, entre otras cosas, que el estudio de impacto ambiental del proyecto Construcción de Torres habitacionales Inmobiliaria Bahía del Golf, consistía en la construcción de un complejo habitacional de cuatro (4) torres de treinta y cinco (35) pisos cada una más los niveles de estacionamiento, con miras hacia la ampliación de la oferta habitacional de la ciudad de Panamá (Cfr. fojas 163 – 165 del expediente judicial).

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

El apoderado judicial de la actora alega que el acto objeto de reparo es nulo, por ilegal, puesto que infringe las siguientes disposiciones:

**A. El artículo 24 de la Ley 6 de 2002**, el cual establece que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la Ley, siendo éstos, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras,

tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. fojas 4 - 5 del expediente judicial).

**B. El artículo 12 del Decreto 123 de 2009**, el cual establece que los promotores deberán garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto, obra o actividad, en los términos que se indican en la normativa que regula la participación ciudadana (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

**C. El artículo 23 de la Ley 41 de 1998**, (vigente al momento de la emisión del acto objeto de reparo), mediante el cual se dispone que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, característica, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución (Cfr. fojas 5 del expediente judicial).

**D. El artículo 82 del Decreto 209 de 5 de septiembre de 2006**, el cual establece el período de vigencias de las resoluciones que aprueban los estudios de impacto ambiental de un proyecto que no ha iniciado actividades (Cfr. fojas 8 del expediente judicial).

**E.** Conviene anotar que la actora considera que se han vulnerado dos artículos más, a saber el 20, 24, 30 y 40, sin embargo no indica a que cuerpo legal corresponden.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, observamos que el primero de ellos hace alusión al proceso de evaluación al que deben someterse las modificaciones de los proyectos, obras o actividad que deban contar con un estudio de impacto ambiental y el segundo a las distintas categorías existentes de estudios de impacto ambiental.

En cuanto al tercer artículo, el mismo guarda relación con el proceso de participación ciudadana a realizarse en el proceso de aprobación de un estudio de

impacto ambiental, y la cuarto artículo hace alusión a la vigencia del estudio de impacta ambiental (Cfr. fojas 6 - 8 del expediente judicial).

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

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales rebatiremos de manera separada, este Despacho se aboca a intervenir en interés de la ley, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la demandante**; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación, no sin antes exponer las siguientes consideraciones:

Como elemento previo al análisis del caso que ocupa nuestra atención, y luego de haber realizado un estudio de las piezas que conforman el expediente podemos observar que el objeto del proceso gira en torno a la determinación de la legalidad de la Nota DINEORA-NOTIF 367-06 de 11 de octubre de 2006, emitida por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, y la Nota DRPM-1713-15 del 24 de noviembre de 2015, emitida por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del **Ministerio de Ambiente**, a través de las cuales se acoge el estudio de impacto ambiental categoría I identificado como Construcción de Torres Habitacionales Inmobiliaria Bahía del Golf, Categoría I.

En este sentido, y como se ahondará en el desarrollo de la presente vista, el estudio de impacto ambiental cuya legalidad se cuestiona, se emitió **para la totalidad del proyecto inmobiliario denominado P.H. Bahía del Golf, el cual consta de un complejo habitacional de cuatro (4) torres de treinta y cinco (35) pisos cada una**; y no de manera individual para la construcción de las Torres 300 y 400, como pretende hacer ver la actora.

La recurrente estima que se ha vulnerado lo dispuesto en **el artículo 24 de la Ley 6 de 2002**, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

De igual manera, considera que a través del acto demandado se ha violentado **el artículo 12 del Decreto 123 de 2009**, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 12.** Los Promotores deberán garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración y de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto, obra o actividad, en los términos que se indican en el presente Reglamento y en la normativa que regule la participación ciudadana.”

De conformidad a la actora, el Ministerio de Ambiente quebrantó las formalidades legales al haber acogido el estudio de impacto ambiental, pues no verificó la participación ciudadana de los residentes de las Torres 300 y 400 del **P.H. Bahía del Golf** (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En lo que respecta al argumento de la actora, consideramos oportuno resaltar lo indicado por la entidad demandada en este sentido, a saber:

**“Cuarto.** Que en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto **CONSTRUCCIÓN DE TORRES HABITACIONALES INMOBILIARIA BAHIA DEL GOLF**, se observan las encuestas efectuadas (a los entonces residentes) sobre el proyecto, como mecanismos de participación ciudadana conforme a lo normado en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000.” (Cfr foja 163 del expediente judicial).

De lo arriba expuesto, se puede concluir que **sí hubo participación ciudadana** dentro del proceso de aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto inmobiliario P.H. Bahía del Golf, el cual, de conformidad a lo establecido en el informe de conducta se puede observar en el expediente administrativo (Cfr. foja 163 del expediente judicial).

En adición a lo arriba expuesto, quienes demandan no ponen en tela de duda la legalidad del estudio de impacto ambiental que permitió la edificación de las dos (2) torres que actualmente se encuentran ocupadas, lo que le resta sustento a la supuesta omisión en lo que respecta al proceso de participación ciudadana, puesto que, como ya se ha indicado, el estudio de impacto ambiental acusado de ilegal se emitió para el proyecto en su conjunto, a saber, la construcción de cuatro (4) torres, tal y como lo permitió la normativa vigente, y como pasamos a explicar a continuación:

Tomando en cuenta lo anterior y siendo que la demandante no ha presentado ninguna prueba que deje sin efecto lo indicado por la entidad demanda en su informe de conducta **no observamos que el Ministerio de Ambiente haya conculcado el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 2002, así como tampoco lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto 123 de 2009.**

De conformidad a la demandante, el acto demandado vulnera el contenido del **artículo 23 de la Ley 41 de 1998**, (vigente al momento de la emisión del acto objeto de reparo), mediante el cual se dispone que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, característica, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Según la actora, el estudio de impacto ambiental no tiene ninguna validez para las nuevas obras, además de poder generar un riesgo ambiental inminente sobre pobladores del **P.H. Bahía del Golf**.

En relación con los argumentos de la actora en cuanto a la supuesta violación de este artículo, la entidad demandada indicó lo siguiente en su informe de conducta:

**“Tercero.** Que en el Estudio de Impacto Ambiental del  
proyecto **CONSTRUCCIÓN DE TORRES**

---

**HABITACIONALES INMOBILIARIA BAHIA DEL GOLF** se indica en el punto 2.0, bajo el nombre DESCRIPCION DEL PROYECTO, que el mismo 'consiste en la edificación o construcción de un **proyecto habitacional** en un terreno baldío ubicado en el Corregimiento de Parque Lefevre, inscrito bajo el No. de finca 18138, Tomo 448, Folio 160, actualmente propiedad del Dr. Luis Daniel Crespo y a ser desarrollado por Inmobiliaria Bahía del Golf (promotor del proyecto).

La edificación consiste en la construcción de un complejo habitacional de **cuatro torres de 35 pisos cada una más los niveles de estacionamiento**, con miras hacia la ampliación de la oferta habitacional en la ciudad capital de Panamá..." (El resaltado es nuestro).

De lo arriba indicado, se desprende con claridad que el estudio de impacto ambiental que se está cuestionando contempló **la totalidad del proyecto, a saber, cuatro (4) torres de treinta y cinco (35) pisos cada una**, y no la etapa correspondiente a la construcción de las Torres 100 y 200 del proyecto Bahía del Golf.

Lo anterior es importante ponerlo de manifiesto ya que, a través de la acción interpuesta por la actora se pretende que se declaren nulas, por ilegales, la Nota DINEORA-NOTIF 367-06 de 11 de octubre de 2006, emitida por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, y la Nota DRPM-1713-15 del 24 de noviembre de 2015, emitida por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente; sin embargo debemos tener presente que el estudio de impacto ambiental cuestionado forma parte integral del proyecto **P.H. Bahía del Golf en su conjunto**, y no de manera seccionada para una u otra Torre, por lo que la declaratoria que sobre él recaiga tendrá incidencia sobre la totalidad del proyecto, incluyendo las torres que en la actualidad se encuentran ocupadas.

En atención a lo anterior, no encontramos que el acto objeto de reparo haya vulnerado el contenido del **artículo 23 de la Ley 41 de 1998**.

La demandante es de la opinión que el acto acusado vulnera el artículo 82 del Decreto 209 de 5 de septiembre de 2006, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 82.** Aquellas resoluciones que aprueban el Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto que no ha iniciado actividades y que no especifican el período de vigencia de las mismas, tendrán una vigencia de un año a partir de la promulgación del presente Decreto Ejecutivo, para iniciar la ejecución del proyecto, obra o actividad.”

De conformidad a la actora, el Ministerio de Ambiente quebrantó las formalidades legales al haber acogido el estudio de impacto ambiental del proyecto Construcción de Torres Habitacionales Inmobiliaria Bahía del Golf, con un estudio de impacto ambiental de vieja data, categoría I, ya que el mismo se encontraba vencido debido a que la construcción de las Torres 100 y 200 no iniciaron dentro del año que establece el artículo arriba citado (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Este Despacho considera que a la activadora judicial no le asiste la razón en su argumento, debido a que el término establecido en el artículo 82 del Decreto 209 de 5 de septiembre de 2006, **es para el inicio de la obra, requisito que debe verificarse con la fecha de inicio de construcción de las Torres 300 y 400**, toda vez que, estas fueron las primeras en haber sido construidas.

Tal y como hemos indicado en párrafos que anteceden, el estudio de impacto ambiental se emitió para todo el proyecto en su conjunto, el cual estaba conceptualizado como de **cuatro (4) torres de treinta y cinco (35) pisos cada una**, motivo por el cual, resulta equivocado indicar utilizar como referencia para la determinación de la vigencia del estudio de impacto ambiental el inicio de la construcción de las Torres 100 y 200 del proyecto **P.H. Bahía del Golf**.

Del análisis que hemos podido realizar hasta este punto, se puede observar que a la recurrente no le asiste la razón en cuanto a su causa de pedir, la cual se sustenta básicamente en una ausencia, en lo que respecta al proceso de participación ciudadana y otros requisitos, dentro del proceso de aprobación del

estudio de impacto ambiental para el proyecto **P.H. Bahía del Golf** y en una supuesta falta de vigencia del estudio por el inicio tardío de la construcción, motivo por el cual los argumentos de violación del artículo 24 de la Ley 6 de 2002; del artículo 12 del Decreto 123 de 2009; del artículo 23 de la Ley 41 de 1998, del artículo 82 del Decreto 209 de 5 de septiembre de 2006 y de los artículos 20, 24, 30 y 40, los cuales no indica a que norma pertenecen; carecen de sustento jurídico.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual **esta Procuraduría** solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota DINEORA-NOTIF 367-06 de 11 de octubre de 2006, emitida por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, y la Nota DRPM-1713-15 del 24 de noviembre de 2015, emitida por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 115-16