

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 620

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción**

**Concepto**

La firma forense Consultorio de Asesoría Jurídica Integral, quien actúa en representación de **Roberto y Manuel García San Martín**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución ARAPO-APCA-ALR-005-11 de 31 de enero de 2011, emitida por la **Administración Regional de Panamá Oeste de la Autoridad Nacional del Ambiente**, y 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 4 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 plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existen entre Roberto y Manuel García San Martín y Jesika Gallardo.

**I. Antecedentes.**

La presente demanda tiene por objeto que ese Tribunal declare nula, por ilegal, la resolución ARAPO-APCA-ALR-005-11 de 31 de enero de 2011, emitida por la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, a través de la cual se sancionó a Roberto García San Martín,

promotor del proyecto denominado galera-depósito Ocavadoiro, con la suma de B/.8,000.00, producto de la denuncia que, en su momento, interpuso Jesika Gallardo ante la entidad, debido a que las actividades de construcción de la obra se habían iniciado sin contar con el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

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

La apoderada judicial de los actores manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación se enumeran:

### **A. De la ley 38 de 31 de julio de 2000:**

**a.1.** El artículo 52 (numeral 4), de acuerdo con el cual el acto administrativo incurre en vicio de nulidad absoluta cuando se emite con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo 86, el cual señala que una vez acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

**a.3.** El artículo 90, norma que, entre otras cosas, establece que los edictos para notificar a las partes deberán fijarse al día siguiente de dictada la resolución y que su fijación durará un día (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

**a.4.** El artículo 139, relativo al término de duración del periodo de pruebas, que no será menor de ocho ni mayor de veinte días (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

**a.5.** El artículo 143, sobre la valoración de las pruebas presentadas por las partes, a efectos de decidir cuáles son admisibles, en orden a su conducencia o inconducencia (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

**a.6.** El artículo 152 el cual prevé que, una vez concluida la etapa para la práctica de las pruebas, el expediente quedará a disposición de los interesados dentro del despacho, por un plazo común de cinco días, para que éstas puedan presentar sus alegaciones por escrito (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y

**a.7.** El artículo 169, relativo al término del traslado en los recursos de reconsideración, para que la contraparte presente sus objeciones o se pronuncie sobre la pretensión del recurrente (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

**B.** Igualmente, los demandantes sostienen que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones del decreto ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000:

**b.1.** El artículo 59, relativo a la facultad que le corresponde a la Dirección de Asesoría Legal de la Autoridad Nacional del Ambiente en los casos de denuncias que se presenten ante esa entidad y el procedimiento a seguir en caso que las mismas, en primera instancia, no ameriten una investigación (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

**b.2.** El artículo 61, sobre el procedimiento que debe seguir la mencionada Dirección de Asesoría Legal cuando la investigación que se realice en virtud de una denuncia no demuestre la existencia de una infracción administrativa (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

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

Según consta en autos, el 16 de marzo de 2010, Jesika Gallardo presentó ante la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, una denuncia en la cual hacía del conocimiento de la entidad, que contiguo al mini super Michael, ubicado en el distrito de La Chorrera, se estaba construyendo una edificación que no tenía el letrero relativo al estudio de impacto ambiental (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Producto de esta denuncia se emitió la resolución ARAPO-APCA-ALR-No.139-10 de 28 de julio de 2010, por medio de la cual se dio inicio a un procedimiento administrativo en contra de Manuel García San Martín, uno de los promotores del proyecto, por presuntas infracciones ambientales. Roberto García San Martín se notificó de dicha resolución el 23 de septiembre de 2010 (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Culminado el proceso administrativo, la autoridad demandada emitió la resolución ARAPO-APCA-ALR-No. 131-10 de 30 de septiembre de 2010, por medio de la cual resolvió amonestar a Roberto García San Martín, por haber iniciado actividades sin contar con la autorización previa de la entidad y por haber infringido el contenido del artículo 112

de la ley 41 de 1 de julio de 1998 "General de Ambiente de la República de Panamá", el cual expresa que: *"el incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del programa de Adecuación y manejo Ambiental, de la presente Ley, Leyes y decretos ejecutivos complementarios y de los reglamentos de la presente Ley, serán sancionados por la Autoridad Nacional del Ambiente, con amonestación escrita, suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción"* (Cfr. fojas 16-17 del expediente administrativo y 39-40 del expediente judicial).

Inconforme con la sanción impuesta al promotor del proyecto, la denunciante Jesika Gallardo presentó un recurso de reconsideración, en el que indicó: *"no estoy de acuerdo con la resolución 131-10 ya que cuando fueron a inspeccionar esa obra no tenía permiso de impacto ambiental y ni una clase de permiso..."* (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En atención a este recurso, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, mediante la resolución ARAPO-APCA-ALR-005-11 de 31 de enero de 2011, resolvió sancionar a Roberto García San Martín, uno de los propietarios del proyecto galera-depósito Ocavadoiro, con la suma de B/.8,000.00, por haber iniciado actividades sin contar con el correspondiente estudio de impacto ambiental debidamente aprobado (Cfr. fojas 42-43 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 29 de septiembre de 2011, Roberto y Manuel García San Martín, actuando por conducto de su apoderada judicial, presentaron ante ese Tribunal la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción bajo examen (Cfr. fojas 1-14 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de los recurrentes manifiesta que cuando se emitió el acto impugnado no se les permitió intervenir en el caso como parte interesada, razón por la cual no pudieron aportar o aducir las respectivas pruebas, presentar alegatos ni, mucho menos, ejercer el derecho de defensa, violentándose de esta manera el debido proceso legal (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

También expresa la parte demandante, que dentro del procedimiento sancionatorio seguido en su contra no se debieron tomar en cuenta las objeciones presentadas por la denunciante Jesika Gallardo, ya que la misma no era parte de éste y que, además, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, no le corrió traslado del recurso de reconsideración promovido por ésta (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos en los cuales los actores sustentan su pretensión, lo mismo que las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que si bien es cierto que, tal como quedó evidenciado por la inspección llevada a cabo en el sitio de la obra el 2 de junio de 2010, para esa fecha el proyecto galera-depósito Ocavadoiro se había iniciado sin que sus

propietarios contarán con el correspondiente estudio de impacto ambiental, omisión que fue subsanada posteriormente conforme lo indica la resolución DIEORA IA 641-10, por cuyo conducto la Autoridad Nacional del Ambiente aprobó dicho estudio, no podemos perder de vista que en el curso del proceso administrativo instruido por la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, en contra de los recurrentes, se cometieron violaciones al principio del debido proceso legal que dan lugar a concluir en la ilegalidad del acto administrativo objeto de reparo.

En este sentido, debe destacarse que el artículo 62 del decreto ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, "por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las comisiones consultivas ambientales", expresa que: "si existieren antecedentes o elementos de juicio suficientes para demostrar que existe una posible infracción administrativa, la Dirección de Asesoría Legal remitirá, a la Administración Regional del Ambiente, el expediente junto con sus recomendaciones de cómo subsanar la infracción."(Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, se observa que el artículo 63 del referido decreto establece que: "la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente notificará al presunto infractor sobre la decisión de continuar con la investigación, permitiéndole acceso al expediente, incluyendo la reproducción de copias bajo sus propios costos."(Lo subrayado es nuestro).

En el proceso bajo examen, se observa que de acuerdo con el contenido de las normas transcritas, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, decidió continuar con la investigación iniciada en contra de Roberto y Manuel García San Martín a raíz de la denuncia presentada por Jesika Gallardo, en virtud de que consideró que existían suficientes elementos que demostraban que los hoy recurrentes habían infringido la ley 41 de 1998, motivo por el cual dictó la resolución ARAPO-APCA-ALR-139-10 de 28 de julio de 2010, en la que se acogió el conocimiento del procedimiento que se surtía en contra de Manuel García San Martín, según lo dispuesto en el artículo 63 antes citado.

Las constancias procesales allegadas al expediente demuestran que la resolución descrita en el párrafo anterior no le fue notificada a la denunciante, es decir, a Jesika Gallardo, lo que nos permite establecer que la misma ya no era parte del mencionado procedimiento administrativo, tal como lo demuestra una simple lectura del artículo 63 del citado decreto 57 de 2000, de acuerdo con el cual, una vez adoptada la decisión de proseguir la investigación, esto se notificará al presunto infractor, permitiéndole el acceso al expediente, incluyendo la reproducción de copias.

El artículo 65 prevé que una vez vencido el término que tiene el presunto infractor para presentar sus alegatos y pruebas de descargo, se procederá a adoptar la decisión que corresponda.

Lo antes expuesto, permite establecer que una vez adoptada la decisión de proseguir con una investigación

relativa a la infracción de la ley 41 de 1998, quien tenga la condición de denunciante, caso en el que se encontraba Jesika Gallardo, deja de tener actividad procesal por no tener la calidad de parte, de allí que la entidad demandada no podía acoger el recurso de reconsideración propuesto por ella en contra de la resolución ARAPO-APCA-ALR-131-10 de 30 de septiembre de 2010, por la cual se resolvió amonestar a Roberto García San Martín, con el objeto de modificarla y, en su defecto, emitir la resolución ARAPO-APCA-ALR-005-11 de 31 de enero de 2011, mediante la cual se le sancionó con una multa de B/.8,000.00 (Cfr. fojas 24-25 y 39-43 del expediente judicial).

Otro punto que debemos destacar, es el hecho de que en el artículo 3 de la resolución ARAPO-APCA-ALR-139-10 de 28 de julio de 2010, a través de la cual se dio inicio a la investigación en contra de Manuel García San Martín, por presuntas infracciones ambientales, se resolvió tomarle declaración jurada; no obstante, de acuerdo a las piezas procesales contenidas tanto en el expediente administrativo como en el judicial, no consta que esa diligencia se haya llevado a cabo, situación que igualmente violentó el debido proceso legal, ya que el ahora demandante no tuvo la posibilidad de defenderse (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Si sólo en vías de discusión se aceptara que Jesika Gallardo formaba parte del procedimiento sancionatorio que dio origen a la demanda que ocupa nuestra atención, resultaría incuestionable que cuando ésta presentó su recurso

de reconsideración en contra de la resolución ARAPO-APCA-ALR-131-10 de 30 de septiembre de 2010, se le tenía que correr traslado a Roberto y a Manuel García San Martín, para que presentaran sus objeciones; sin embargo, esto no ocurrió, lo que también supone la transgresión del artículo 169 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual es claro al señalar que cuando se interponga dicho medio de impugnación, la autoridad de primera instancia dará en traslado el escrito del recurrente a la contraparte (Cfr. ley 38 de 31 de julio de 2000).

Todo lo antes expuesto, permite concluir que la actuación desarrollada por la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste, dentro del procedimiento sancionador seguido en contra de Roberto y Manuel García San Martín, por la infracción de la ley 41 de 1998, se subsume en la causal de nulidad absoluta que prevé el numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000, según el cual se incurre en la misma cuando el acto administrativo es dictado con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso.

En virtud de los razonamientos que hemos expuesto, este Despacho actuando en interés de la Ley, solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la resolución ARAPO-APCA-ALR-005-11 de 31 de enero de 2011, emitida por Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá Oeste.

**IV. Pruebas.** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como

prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** Se acepta el invocado por los demandantes.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 659-11