

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 858

Panamá, 14 de octubre de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

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

El licenciado **Juan Antonio Tejada Espino**, actuando en su condición de Defensor del Pueblo, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005, emitida por la **administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente** y el director nacional de evaluación y ordenamiento ambiental.

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 numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley, en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El licenciado Juan Antonio Tejada Espino, actuando en ese entonces en su condición de Defensor del Pueblo, demandó ante ese Tribunal el 22 de marzo de 2006, la nulidad de la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005, emitida por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente y el director nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de esa entidad, mediante la cual se aprobó el estudio de impacto ambiental categoría II para la ejecución del proyecto denominado "Parque Temático-Ecoturístico Teleférico Amador-Ancón", con todas las medidas

de mitigación, control y compensación contempladas en el referido estudio.

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

El actor manifiesta que se han infringido los artículos 18, 19, 20, 22, 24, 41, 42, 52 y 54 del decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000. (Cfr. conceptos de violación de las fojas 29 a 52 del cuaderno judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En lo que respecta a la supuesta infracción de los artículos 18, 19, 20 y 22, todos del decreto ejecutivo 59 de 2000, debemos señalar que no coincidimos con el demandante, debido a que de las evidencias procesales se desprende que el estudio de impacto ambiental para la ejecución del proyecto denominado "Parque Temático-Ecoturístico Teleférico Amador-Ancón" se aprobó en la categoría II, habida cuenta que en esta categoría se ubican aquellas actividades cuya ejecución puede ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo, pero 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, según se contempló en la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005, acusada de ilegal.

Según se observa en el artículo 4 de la parte resolutive de la referida resolución, tales medidas fueron ordenadas por la Autoridad Nacional del Ambiente, con sujeción a lo indicado en el artículo 22 de la ley 41 de 1998 que le da a

esta entidad estatal la atribución de velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales; el cual igualmente dispone que las actividades que autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva.

En relación a la alegada infracción del artículo 41 del ya mencionado decreto ejecutivo 59 de 2000, discrepamos de los argumentos que esgrime el demandante con el objeto de sustentar este cargo de ilegalidad, toda vez que consta en autos, que como parte del proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental aprobado para la ejecución del proyecto que pretendía desarrollar la sociedad Inversiones Guararé-Teleféricos, S.A., en el área del Cerro Ancón, distrito y provincia de Panamá, la Autoridad Nacional del Ambiente mediante la nota DINEORA-DEIA-UAS-355-04 de 14 de junio de 2004, remitió dicho estudio a las unidades ambientales sectoriales del Ministerio de Vivienda, del Instituto Panameño de Turismo, de la Autoridad del Canal de Panamá, de los Ministerios de Obras Públicas y de Salud, así como a la Autoridad de Aeronáutica Civil y la Asociación Nacional para la Conservación, para que todas estas entidades públicas y del sector privado, representado este último en la citada asociación, emitieran sus recomendaciones técnicas. También consta en autos que con posterioridad a esa fecha igualmente se les envió información complementaria sobre dicho estudio. (Cfr. fs. 6, 7, 8, 9, 10, 22 y 23 del expediente administrativo, tomo I).

Conforme consta a fojas 4, 33-41 48-51, 56-62, 63, 64-68 del expediente administrativo, las unidades ambientales sectoriales de las entidades mencionadas remitieron sus comentarios en torno al referido estudio de impacto ambiental.

En consecuencia, no se ha producido la alegada violación del artículo 41 decreto ejecutivo 59 de 2000, toda vez que tal como lo ordena dicha disposición reglamentaria la Autoridad Nacional del Ambiente recabó la opinión técnica de las instituciones vinculadas al tema relacionado con el proyecto denominado "Parque Temático-Ecoturístico Teleférico Amador-Ancón"; información que sirvió de sustento a la aprobación del estudio de impacto ambiental correspondiente al referido proyecto.

En cuanto al cargo por la supuesta infracción al artículo 42 del decreto ejecutivo 59 de 2000, se puede advertir que la Autoridad Nacional del Ambiente le solicitó a la empresa promotora del proyecto, Inversiones Guararé-Teleféricos, S.A., la información complementaria que consideraba necesaria para los fines del estudio de impacto ambiental, la que le fue remitida oportunamente por dicha empresa. En tales condiciones, puede inferirse que la entidad demandada sí le dio cabal cumplimiento al contenido del citado artículo 42, toda vez que, contrario a lo que el demandante, la misma se encuentra facultada para requerir del promotor del proyecto, las aclaraciones, modificaciones y ajustes que estime necesarios. (Cfr. fojas 56 a 59, 69 a 201, 222 a 223 y 236 a 253 del expediente administrativo).

Respecto a la alegada infracción de los artículos 24, 52 y 54 del decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, este Despacho no comparte los argumentos de la parte actora, ya que del examen del estudio de impacto ambiental cuya declaratoria de nulidad se demanda, puede advertirse que la empresa promotora del proyecto no omitió la identificación y el análisis del riesgo de derrumbes, como ha sido afirmado por el demandante.

A fojas 18-20 de este estudio de impacto, consta que la promotora efectuó una descripción pormenorizada de los efectos o impactos que la construcción del teleférico podría producir sobre factores ambientales, tales como: aire, ruido, suelos, aguas, recursos hídricos y la biota, además de las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los posibles impactos relacionados con el desarrollo del proyecto.

A foja 58 del estudio también puede observarse que la promotora estipuló un apartado denominado "Ampliar las medidas recomendadas y presentar los insumos necesarios", dentro del cual se desarrolla lo relacionado con la protección y conservación de los suelos, proponiéndose en este sentido, como medidas para evitar derrumbes, depresiones, deslizamientos y otros movimientos masivos de tierras, el diseño de las obras de drenaje y infraestructuras cuyo propósito era la reducción de los cambios en el flujo superficial; y la estabilización de los suelos.

De las constancias procesales que reposan en el expediente, igualmente se advierte que como parte del

mencionado estudio de impacto ambiental, la empresa proyectora incluyó una serie de medidas orientadas particularmente al control de la escorrentía, de los sedimentos y deslizamientos, así como para la protección de la biota y el control de la contaminación hídrica; además de un plan de restablecimiento de la capa vegetal a base de plantas gramíneas, herbáceas o trepadoras.

De lo antes expuesto, resulta claro que la autoridad ambiental desarrolló una serie de actividades tendientes a garantizar la correcta evaluación y aprobación del estudio de impacto ambiental que nos ocupa, lo que serviría para desvirtuar todo lo argumentado en relación con ello por el demandante.

Por lo que corresponde a la alegada infracción de algunas disposiciones del acuerdo 157 de 31 de julio de 2001, mediante el cual el Consejo Municipal del distrito de Panamá declaró al Cerro Ancón área protegida y reserva natural del distrito de Panamá, el demandante argumenta que “la Resolución Ambiental, al aprobar un Estudio de Impacto Ambiental que claramente contempla la tala de distintas clases de bosque, a saber, Bosque Secundario maduro, bosque secundario con desarrollo intermedio, y bosque secundario joven, viola por omisión el artículo primero del Acuerdo Municipal 157 de 2001, pues ignora flagrantemente el carácter de área protegida y reserva natural que dicho artículo decretó.”

Sostiene asimismo, que la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005 viola por omisión la norma contenida

en el artículo tercero del citado acuerdo municipal, porque "desconoció abiertamente la clara prohibición que en dicho artículo se establece en contra de las actividades de tala y destrucción de recursos naturales."

Frente a tales planteamientos, conviene en primer término señalar, que la Ley General del Ambiente define área protegida al "área geográfica, terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales".

También sería prudente aclarar, que si bien es cierto el Sistema Nacional de Áreas Protegidas está conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales, no es menos cierto que las mismas serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente y podrán adjudicarse concesiones de administración y concesiones de servicios, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnico previos, y que de acuerdo a lo que dispone el artículo 72 de la ley 41 de 1998 "Por la cual se dicta la Ley General del Ambiente y se crea la Autoridad Nacional de Ambiente", esta autoridad es la institución competente para regular las actividades y el funcionamiento de las entidades que rigen las áreas protegidas.

Para efectos de este concepto, igualmente debe advertirse que al tenor de lo previsto en el artículo segundo del acuerdo 157 de 31 de julio de 2001, el Municipio de

Panamá coordinará con las entidades públicas y privadas que tengan ingerencia en la administración, conservación, manejo y protección del Cerro Ancón, a fin de asegurar el uso adecuado del sitio para beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En relación con esto último, debemos llamar la atención sobre el hecho que en su informe de conducta, la Autoridad Nacional del Ambiente aclara que: "Se desprende de su parte resolutive en su artículo segundo, que las áreas del Cerro Ancón pueden utilizarse, siempre que sea de manera sostenible y conforme a las normas que establezcan las entidades públicas, como la ARI en su momento, e inclusive el Municipio de Panamá."

En consecuencia, se puede concluir que mientras el desarrollo y ejecución del proyecto denominado "Parque Temático-Ecoturístico Teleférico Amador-Ancón", respete y cumpla con el contenido del estudio de impacto ambiental, de la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005 y de la normativa ambiental vigente, la condición de área protegida que formulara a través del acuerdo 157 de 31 de julio de 2001 el Consejo Municipal de Panamá, no debe verse afectada, tal como erróneamente alega el actor.

Por lo expuesto, esta Procuraduría estima que, contrario a lo demandado, en el caso de la resolución DINEORA IA-085-2005 de 13 de octubre de 2005, emitida por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente y el director nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de dicha institución, no se han producido las infracciones de las

normas invocadas, por lo que, en consecuencia, solicita a ese Tribunal se sirva declarar que dicha resolución NO ES ILEGAL y, por tanto, desestime las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas.

Se aduce como prueba documental el expediente administrativo que corresponde al proceso bajo análisis, consistente en 4 tomos; además de un (1) tomo denominado "procedimiento".

V. Derecho.

No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada