

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 892

Panamá, 16 de agosto de 2017.

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

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

El Licenciado Rolando Candanedo N., actuando en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM-0392-2016 de 5 de julio de 2016, dictada por el **Ministerio de Ambiente**, "Que redefine los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces, dentro de los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, relativa al ordenamiento de los bienes revertidos, producto de la ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977".

**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. La pretensión.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Licenciado Rolando Candanedo N., actuando en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM-0392-2016 de 5 de julio de 2016, dictada por el Ministerio de Ambiente, "Que redefine los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces, dentro de los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, relativa al ordenamiento de los bienes revertidos, producto de la

ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

**II. Fundamento jurídico del acto acusado de ilegal.**

La Resolución DM 0392-2016 de 5 de julio de 2016, dictada por el Ministerio de Ambiente, acusada de ilegal, está motivada de la siguiente manera:

“REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN DM-0392-2016  
DE 5 DE JULIO DE 2016.

Que redefine los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces, dentro de los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, relativa al ordenamiento de los bienes revertidos, producto de la ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977,

La suscrita Ministra de Ambiente, en uso de sus facultades legales, y

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley 30 del 30 de diciembre de 1992, establece el Parque Nacional Camino de Cruces en un globo de terreno de bosques naturales, localizado en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá e indica que este polígono contará con una superficie de tres mil novecientos sesenta (3,960) hectáreas y que tal superficie será aumentada una vez se incorporen las áreas boscosas de Clayton, cuando éstas reviertan a la República de Panamá hasta cuatro mil doscientos ochenta y seis (4,286) hectáreas;

Que la Ley 30 de 1992, también establece que el Parque Nacional Camino de Cruces y sus bienes serán administrados por el otrora Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), ahora Ministerio de Ambiente, de acuerdo con la Ley 8 de 25 de marzo de 2015;

Que a través del artículo 66 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, modificado por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, siendo éstas de dominio público del Estado y reguladas por el Ministerio de Ambiente;

Que el Parque Nacional Camino de Cruces forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y que las actividades deberán ser compatibles con sus objetivos y las políticas de protección, conservación y manejo de recursos naturales del Estado, que establezca el Ministerio de Ambiente, quien lo plasmará en el Plan de Manejo del Parque Camino de Cruces, de acuerdo con el artículo 5 de [la] Ley 30 del 30 de diciembre de 1992;

Que la Ley 29 de 23 de junio de 1995, modifica los artículos 1 y 2 de la Ley 30 de 1992, al reconocer que la construcción del Corredor Norte causa una afectación al Parque Nacional Metropolitano, por lo que en compensación, se aumenta la extensión del Parque Nacional Camino de Cruces y por tanto se establece que la superficie de este polígono consta de cuatro mil quinientas (4,500) hectáreas, las cuales se ampliarán a cuatro mil ochocientos setenta y seis (4,876) hectáreas al incorporársele las áreas boscosas de Clayton, cuando éstas reviertan a la República de Panamá;

Que la Ley 20 de 2003, ordena la preservación de los bienes revertidos, producto de la ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977, bajo custodia, aprovechamiento y administración de la Autoridad de la Región Interoceánica, usados para actividades educativas, recreativas, culturales y/o deportivas, asigna áreas adicionales para el establecimiento de nuevas instalaciones con fines similares, crea patronatos para su desarrollo y regulación y dicta otras disposiciones; modifica el contenido del polígono que comprende el Parque Nacional Camino de Cruces al señalar que de las cuatro mil ochocientos setenta y seis (4,876) hectáreas que incluyen las áreas boscosas revertidas de Clayton, una superficie aproximada de setenta y cinco (75) hectáreas para ser asignadas para usos culturales, deportivos, recreativos y/o educativos y otra área de ciento diez (110) hectáreas serán destinadas para uso de interés social;

Que, en consecuencia, el artículo 12 de la Ley 20 de 2003, establece que en un plazo de seis meses contados a partir de su promulgación, la Autoridad de la Región Interoceánica, ahora la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, mediante resolución administrativa de esta última, procederá a redefinir los linderos del Parque Nacional de Camino de Cruces, a fin de excluir de sus límites las áreas cubiertas con la especie *Saccharum spontaneum* (paja canalera), para destinarlas al Centros Recreativos (sic), Deportivos y Cultural Soberanía y al Centro Recreativo, Deportivo y Cultural Centenario de la Independencia.

Que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, ha presentado una propuesta de delimitación de los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces al Ministerio de Ambiente, que se ha calificado como

adecuada para realizar la segregación de la finca madre necesaria para su inscripción en el Registro Público;

Que el Ministerio de Ambiente a través de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental (DASIAM) ha verificado que las coordenadas presentadas por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, están definidas en el sistema de coordenada (sic) Datum NAD-27 (North American Datum de 1927), Proyección Universal Transversal de Mercator (UTM), Zona 17 Norte;

Que ambas instituciones, el Ministerio de Ambiente a través de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental (DASIAM) y la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, han definido que los límites del Parque Nacional Camino de Cruces están contenidos en los 4 polígonos que se describen en la presente resolución,

**RESUELVE:**

...” (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

**III. Normas que se aducen infringidas y el concepto de la infracción de cada una de ellas.**

El apoderado judicial de la asociación demandante señala que la resolución acusada de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 12 (transitorio) de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, que establece un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la promulgación de esa legislación; es decir, al 31 de julio de 2003, para que la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, actualmente Ministerio de Ambiente, mediante resolución administrativa de esta última entidad, proceda a redefinir los linderos de los parques nacionales “Camino de Cruces” y “Soberanía” (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 35 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, los que señalan el orden jerárquico de las disposiciones jurídicas; y que los actos administrativos incurren en nulidad absoluta cuando se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites

fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

**C.** El artículo 6 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, “Por la cual se establece la Legislación Forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones”, que indica que cuando un bosque o terreno forestal, correspondiente al Patrimonio Forestal del Estado por sus calificados valores, entre otros, ecológicos y ambientales, que sea declarado apto para integrar el Sistema de Parques Nacionales, quedará regulado por el respectivo instrumento legal (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

**D.** El artículo 6 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, “Por la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces”, que puntualiza que queda prohibido realizar dentro del parque toda actividad contraria a lo establecido en los dos artículos anteriores; tales como: establecer asentamientos humanos (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

**E.** El artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “General del Ambiente de la República de Panamá”, que preceptúa que la administración del ambiente es una obligación del Estado (Cfr. foja 9-10 del expediente judicial);

**F.** El artículo 5 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, “Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones”, según el cual el Ministerio de Ambiente deberá convocar a consulta pública los temas o los problemas ambientales que, por su importancia, requieren ser sometidos a la consideración de la población (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

**G.** El artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece el Habeas Data y dicta otras disposiciones”, que puntualiza 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 los derechos de grupos de ciudadanos (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

**H.** El artículo 3 (numeral 8) del Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, que guarda relación con el deber de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, de coordinar con la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, las actividades relacionadas con el manejo integral y el desarrollo sustentable de los recursos de la Cuenca Hidrográfica de la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial);

**I.** El artículo V del Decreto de Gabinete 10 de 27 de febrero de 1972, “Por medio del cual se aprueba la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Étnicas Naturales de los países de América”, que dice que los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en encomendar a sus respectivos cuerpos legislativos componentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y la fauna dentro de sus respectivos territorios (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

**J.** El artículo 8 (literales d, e y f) de la Ley 2 de 12 de enero de 1995, “Por la cual se aprueba el Convenio Sobre la Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro en 1992”, en el que se estipula que cada parte contratante promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial); y

**K.** Los artículos 1, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, “Por el cual se establece un nuevo Marco Geodésico Nacional para la República de Panamá”, los cuales regulan lo relativo a adoptar el SIRGAS 2000 (Sistema de Referencia Geocéntrico para las Américas 2000), como base geométrica para el desarrollo de un nuevo Marco Geodésico Nacional para la

República de Panamá, que permita referenciar todas las actividades cartográficas y geodésicas (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

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

El abogado de la asociación recurrente señala que el Ministerio de Ambiente violó, por omisión, el artículo 6 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, de la llamada Ley Forestal, porque obvió que el Parque Nacional Camino de Cruces es un bosque que forma parte del patrimonio forestal del Estado y, por tanto, es un área protegida, cuyo estatus legal no puede o no debe ser sometido a la interpretación de las autoridades, ya que tiene su marco regulatorio; y que el Ministerio de Ambiente, al emitir la resolución que ocupa nuestra atención, viola de manera directa, por omisión, el artículo 6 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, porque establece un uso de suelo distinto al previsto en la norma invocada, por lo que se afecta la conectividad con otros parques y destruye sus valores naturales (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

En adición, el letrado que representa los intereses de la accionante manifiesta que el Ministerio de Ambiente, al emitir la mencionada resolución, ha violado el artículo V del Decreto de Gabinete 10 de 27 de febrero de 1972, porque fragmentó en cuatro (4) lotes el Parque Nacional Camino de Cruces, lo que rompió la conectividad interna del mismo y externa con los otros parques; situación que, según afirma, limita la migración de especies, propende a su desaparición y a su extinción; y que el artículo 8 (literales d, e y f) de la Ley 2 de 12 de enero de 1995, ha sido vulnerado, porque el Estado, a través del Ministerio de Vivienda, no ha tomado las medidas necesarias para la conservación de los parques nacionales afectados, sin considerar el hábitat, puesto que fragmenta en cuatro (4) lotes el Parque Nacional Camino de Cruces, lo que, según comenta, rompe la conectividad y contribuye a la pérdida de la biodiversidad (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Al expresar el cargo de ilegalidad respecto del artículo 12 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, el apoderado judicial de la actora señala que dicha norma es transitoria y que la misma establece un período de vigencia de seis (6) meses, contado a partir de su promulgación, para definir los linderos de los parques nacionales “Camino de Cruces” y “Soberanía”; sin embargo, a su juicio, la autoridad; es decir, el Ministerio de Ambiente, no actuó en el término previsto para ello ni trató de regular la segregación de las hectáreas correspondientes (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

El abogado de la recurrente, a propósito de la violación de los artículos 35 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, sostiene que el Ministerio de Ambiente recurrió a la Resolución DM-0392-2016 de 5 de julio de 2016; que es “una norma de inferior jerarquía”, para modificar los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces y para promover un uso del suelo distinto del contemplado en la Ley 20 de 2003 (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Dicho apoderado indica, además, en cuanto a los artículos 35 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, que la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, que creó el Parque Nacional Camino de Cruces, se adoptó luego de un amplio debate y un análisis técnico-científico, tomando en consideración las opiniones de las personas y organizaciones interesadas; en cambio, el Ministerio de Ambiente, al emitir la resolución objeto de estudio en este proceso, violó el debido proceso al definir los linderos del parque sin hacer pública la información pertinente y desconocer la participación ciudadana (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el abogado de la asociación recurrente se refirió a que el acto acusado vulneró el artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “General del Ambiente de la República de Panamá”; el artículo 5 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, “Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y Dicta otras disposiciones”; el

artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece el Habeas Data y dicta otras disposiciones”; y el artículo 3 (numeral 8) del Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, “Por el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas”.

Al respecto, el apoderado judicial de la recurrente sostiene que la resolución en estudio viola de manera directa, por comisión, el artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, porque con ello, el Ministerio de Ambiente ha incumplido su deber proteger y conservar el ambiente (Cfr. foja 9 del expediente judicial); que esa entidad omitió cumplir con la obligación establecida en el artículo 5 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, de convocar formalmente a una consulta pública, violando con ello el derecho a la participación ciudadana (Cfr. foja 10 del expediente judicial); que el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, establece la obligación del Estado de promover la participación de los ciudadanos de forma amplia, y; por tanto, al emitirse la resolución que ocupa nuestra atención sin haber cumplido con ese mandato, el ministerio vulneró, por omisión, la norma invocada (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y que la coordinación realizada por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas con el Ministerio de Ambiente, que se materializó en la resolución bajo análisis, es a todas luces violatoria del artículo 3 (numeral 8) del Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, e incongruente con los fines de conservación de esa zona que es rica en biodiversidad, lo que contribuye de forma significativa a la recarga hídrica necesaria para el adecuado funcionamiento del Canal de Panamá (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Finalmente, el abogado de la recurrente sostiene que los artículos 1, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, han sido violados de manera directa, por omisión, por la resolución acusada de ilegal, pues el levantamiento de

las coordenadas geodésicas del Mapa adjunto al acto administrativo en estudio se realizó con el sistema NAD 27, en lugar de utilizar el Sistema Geodésico Mundial-84 (WGS 84) que coincide con el Marco de Referencia SIRGAS-2000 (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Este Despacho procederá a efectuar el análisis de los cargos de ilegalidad expresados por el apoderado judicial de la asociación demandante, indicando que le asiste la razón, tal como se explica a continuación.

Del análisis, tanto el acto acusado de ilegal, así como las constancias que constan en autos advertimos la ausencia de la participación ciudadana en el caso que nos ocupa, elemento que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, es un deber de la autoridad ambiental, tal como transcribimos a continuación:

**“Artículo 5:** El Ministerio de Ambiente **deberá** convocar a consulta pública sobre temas o problemas ambientales que, por su importancia, requieran ser sometidos a la consideración de la población. Se establecerán, por reglamento, los mecanismos e instancias pertinentes que atenderán los temas o problemas ambientales.” (El resaltado es nuestro).

Tal como se desprende de la lectura del artículo anterior, es deber del Ministerio de Ambiente poner en conocimiento a la población de temas ambientales importantes; por consiguiente, la reducción de los límites de un área protegida es una cuestión sensible a los ciudadanos, indistintamente de la razón legal que haya motivado dicha iniciativa.

Nótese que el numeral 12 del artículo 2 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, dispone entre las atribuciones del Ministerio de Ambiente, **promover la participación ciudadana**, en tal sentido, es indispensable que dicha entidad utilice esta herramienta en la toma de decisiones y posterior emisión de sus actos administrativos, principalmente cuando dichas acciones tienen injerencia en la sociedad civil en general.

En abono de los planteamientos expuestos, cabe resaltar que la sociedad civil, constituye por propia definición de la Ley en comento, el conjunto de personas, naturales o jurídicas, **titulares de un interés colectivo o difuso**, que expresan su participación pública y social en la vida local y/o nacional; lo que nos lleva a inferir, con meridiana claridad, que la disminución de los límites de un área protegida, aún cuando no cause daños ambientales, involucra derechos difusos atinentes a todos los ciudadanos, puesto que aquellos constituyen derechos de tercera generación cuya naturaleza jurídica implica necesariamente que, para una adecuada tutela de los mismos, y en particular del derecho a un ambiente sano, los Estados se ajusten a los estándares mínimos de protección internacional.

En esa línea de pensamiento, nos permitimos hacer referencia al principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual es un documento del cual Panamá es signatario, voluntariamente y consensuado de buena fe, cuyo contenido consagra lo siguiente:

**"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"** (Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992) (El resaltado es nuestro).

Sobre el particular, cabe señalar que Panamá dictó la Ley 6 de 22 de enero de 2002, "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones"; ello, basado, entre otras cosas, en el principio del derecho de petición normado en la Constitución Política y

en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, tal como se advierte de la exposición de motivos de la misma.

Así, tenemos que el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, es del tenor 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.” (El resaltado es nuestro).

De la lectura de la norma citada, se advierte una lista de actos que no se agotan en su propia expresión, sino que se halla abierta y admite la inclusión de otros actos administrativos, lo cual se configura mediante la expresión **“entre otros”**; en tal sentido, esta normativa también resulta aplicable en materia ambiental.

Asimismo, el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, dispone, sin perjuicio de las modalidades de participación que establezcan otras leyes, en el caso que nos ocupa, la regulación ambiental, lo siguiente:

**“Artículo 25.** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones

sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. **Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.** (El resaltado es nuestro).

Bajo la premisa, anterior queda claro que existe un mínimo de formalidades para llevar a cabo la participación ciudadana de manera que todos los interesados puedan emitir su opinión, ello, independientemente que se aplique la legislación especial en materia de ambiente o la que explicamos.

En concordancia con el artículo anterior, el Decreto Ejecutivo 124 de 21 de mayo de 2002, que reglamenta la Ley 6 de 2002, dispone en su artículo 15 lo siguiente:

**“Artículo 15.** De acuerdo a lo establecido en el Parágrafo del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, antes de la celebración de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, las instituciones deberán publicar con suficiente antelación, en dos (2) medios escritos de circulación nacional, por una sola vez, un aviso que contendrá como mínimo lo siguiente:

1. Identificación del acto.
2. Modalidad de participación.
3. Plazo para que los ciudadanos y las organizaciones sociales, presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
4. Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.”

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 124 de 21 de mayo de 2002, establece en su artículo 3 que la aplicación de dicho decreto será **obligatorio** para todas las instituciones a que se refiere el numeral 8 del artículo 1 la misma Ley; el cual nos permitimos transcribir a fin de aclarar el alcance de aplicación de dicha norma, veamos:

**“Artículo 1.** Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley. Los siguientes términos se definen así:

...  
8. Institución. Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, Legislativo, y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos, y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.”

En virtud de lo antes señalado, estimamos que ante **la falta de participación ciudadana** en el contexto desarrollado de manera vasta por nuestro ordenamiento jurídico interno, en materia ambiental y de transparencia, el acto impugnado fue emitido con carencias jurídicas que denotan su ilegalidad, toda vez que **contraviene uno de los instrumentos de protección del bien jurídico tutelado en este caso el ambiente.**

En ese orden de ideas, también consideramos que se transgrede **el artículo 12 (transitorio) de la Ley 20 de 29 de enero de 2003**, que establece un plazo de seis (6) meses en el que la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, actualmente Ministerio de Ambiente, mediante resolución administrativa de esta última entidad, proceda a redefinir los linderos de los parques nacionales “Camino de Cruces”.

Ello, en concordancia con lo dispuesto en **el artículo 6 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992**, “Por la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces”, que puntualiza que queda prohibido realizar dentro del parque toda actividad contraria a lo señalado en los dos artículos anteriores; tales como establecer asentamientos humanos, actividad que es permitida una vez que se emitió la resolución acusada de ilegal.

Al revisar ese cuerpo normativo, esta Procuraduría advierte que **el artículo 2 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992**, dispone que: “*El área del Parque*

*Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en esta Ley...”.*

Para los propósitos de este análisis, vale acotar que el **artículo 4** de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, describe los objetivos del Parque Nacional Camino de Cruces, así:

“**Artículo 4.** El Parque Nacional Camino de Cruces tendrá los siguientes objetivos:

1. Proteger y mantener la zona de bosques naturales que existe entre el Parque Natural Metropolitano y el Parque Soberanía con el objeto de garantizar a través de este cordón o corredor ecológico el flujo biológico que permita la conservación a largo plazo de la biodiversidad y la supervivencia de las especies de flora y fauna.

2. Mantener y conservar el régimen de caudales y la calidad del agua de los ríos y quebradas que drenan hacia lagos, las esclusas y la potabilizadora de Miraflores y las instalaciones del Puerto de Balboa, en el Sector Pacífico del Canal de Panamá.

3. Asegurar el equilibrio ecológico necesario para la salud ambiental de la ciudad de Panamá, sus alrededores y para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

4. **Mantener opciones abiertas para el desarrollo de actividades de investigación, educación ambiental, recreación y turismo ecológico para la población de la Región Metropolitana y los visitantes nacionales y extranjeros.**

5. Proteger, conservar y desarrollar el patrimonio cultural e histórico de nuestra nación, como lo es el Camino de Cruces y otros valores que se encuentran en el territorio del Parque Nacional.” (Lo destacado es nuestro).

El **artículo 8** de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, a su vez, facultó al antiguo Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), para que, mediante resolución, dictara el Plan de Manejo del Parque Nacional Camino de Cruces, y **para que otorgara concesiones en el área con fines que**, a su juicio, **no pugnen con los objetivos de ese parque nacional**; facultad ésta que fue transferida, por ley, al actual Ministerio de Ambiente.

Lo anterior, trae aparejado la transgresión del artículo 6 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, “Por la cual se establece la Legislación Forestal en la República

de Panamá, y se dictan otras disposiciones”, que indica que cuando un bosque o terreno forestal, correspondiente al Patrimonio Forestal del Estado por sus calificados valores ecológicos, ambientales, científicos, educacionales, históricos, turísticos o recreativos, sea declarado apto para integrar el Sistema de Parques Nacionales y otras Áreas Silvestres Protegidas, éste quedará regulado por el respectivo instrumento legal, particularmente, **el artículo 3**, cuyo **numeral 1** exige al Ministerio de Ambiente el deber de proteger y conservar los recursos forestales existentes en el país.

La omisión explicada en los párrafos previos, conlleva implícitamente la contravención del **artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, “General del Ambiente de la República de Panamá”, que preceptúa que la administración del ambiente es una obligación del Estado; porque esa ley establece los principios y las normas básicas para la protección, la conservación y la recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales; además, que ordena la gestión ambiental y la integra a los objetos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país. También se produce el quebrantamiento del **artículo 3 (numeral 8) del Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006**, que guarda relación con el deber de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, de coordinar con la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, las actividades relacionadas con el manejo integral y el desarrollo sustentable de los recursos de la Cuenca Hidrográfica de la Autoridad del Canal de Panamá.

En adición, la resolución en estudio contraviene el **artículo V del Decreto de Gabinete 10 de 27 de febrero de 1972**, “Por medio del cual se aprueba la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Étnicas Naturales de los países de América”, porque esa disposición dice que los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en encomendar a sus respectivos

cuerpos legislativos componentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y la fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques y reservas nacionales, los monumentos naturales y de las reservas de regiones vírgenes mencionados en el artículo II; que dichas reglamentaciones contendrán disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicas por individuos y organismos debidamente autorizados; y que **los Gobiernos contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y la conservación de los paisajes**, las formaciones geológicas extraordinarias, **las regiones y los objetos naturales de interés estético, valor histórico o científico**; en concordancia con el **artículo 8 (literales d, e y f) de la Ley 2 de 12 de enero de 1995**, “Por la cual se aprueba el Convenio Sobre la Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro en 1992”, en el que se estipula que cada parte contratante promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; que promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; a procurar establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; y establecerá o mantendrá la legislación necesaria u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

Por lo tanto, consideramos que la resolución objeto de nuestro análisis viola **los artículos 35 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000**, debido a que el Ministerio de Ambiente recurrió a la Resolución DM-0392-2016 de 5 de julio de 2016; que es “una norma de inferior jerarquía”, para modificar los linderos del

Parque Nacional Camino de Cruces y para promover un uso del suelo distinto del contemplado en la Ley 20 de 2003.

En cuanto a la infracción de los artículos 1, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, esta Procuraduría se opone a los planteamientos expresados por el apoderado judicial de la accionante, debido a que el Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, “Por el cual se establece un nuevo Marco Geodésico Nacional para la República de Panamá”, en su artículo 7, señala: **“Este Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.”**, hecho que se materializó en la Gaceta Oficial número 25,581 de **5 de julio de 2006**. Además de lo indicado, es importante precisar que el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, indica: **“El nuevo Marco Geodésico Nacional referido a SIRGAS 2000 será el único sistema oficial de coordenadas para la República de Panamá y estará disponible una vez esté completamente implementado.”** Por consiguiente, es necesario referirnos al artículo 5 del Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, que dice: **“El Instituto Nacional ‘Tommy Guardia’ tendrá un período de diez (10) años, contados a partir de la promulgación del presente Decreto, para la implementación del Marco Geodésico Nacional referido a SIRGAS 2000.”** Como quiera que el Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006, fue promulgado en la Gaceta Oficial número 25,581 de **5 de julio de 2006**, se entiende que la implementación del nuevo Marco Geodésico Nacional para la República de Panamá debía implementarse a partir del **5 de julio de 2016**.

De lo que se colige que, al no estar vigente en el momento en que se dictó la resolución objeto de reparo, el Marco Geodésico Nacional para la República de Panamá, la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental (DASIAM) del Ministerio de Ambiente debió utilizar, para la verificación de las coordenadas de los límites de los cuatro (4) polígonos que conforman el Parque

Nacional Camino de Cruces, el sistema de coordenadas Datum NAD-27 (North American Datum de 1927), Proyección Universal Transversal de Mercator (UTM), Zona 17 Norte, pues era el que regía en nuestro país, por lo que es fácil concluir que la resolución acusada no ha vulnerado los artículos 1, 5 y 6 el Decreto Ejecutivo 139 de 30 de junio de 2006.

No obstante lo anterior, para este Despacho resulta evidente que la omisión en la aplicación de las normas tendientes a garantizar la participación ciudadana, es motivo suficiente para que la Sala Tercera declare la ilegalidad de la resolución objeto de nuestro estudio.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal que se sirva declarar que **ES ILEGAL la Resolución DM-0392-2016 de 5 de julio de 2016, dictada por el Ministerio de Ambiente**, “Que redefine los linderos del Parque Nacional Camino de Cruces, dentro de los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003, relativa al ordenamiento de los bienes revertidos, producto de la ejecución del Tratado del Canal de Panamá de 1977”.

**V. Pruebas.** Objetamos las presentadas por la actora junto con la demanda, que se identifican con el número 4, visibles en las fojas 57-74 del expediente judicial, por no cumplir con el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

**VI. Derecho:** Se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaría General Encargada**

Expediente 231-17