REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 399

Panamá, 11 de junio de 2007

Proceso contencioso administrativo de nulidad.

Concepto.

El licenciado **José H. Santos Aguilera** actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la resolución DINEORA IA-008-05 de 3 de marzo de 2005, emitida por la administradora general de la **Autoridad Nacional del 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 2000, con la finalidad de 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 José H. Santos Aguilera demanda la nulidad de la resolución DINEORA IA-008-05 de 3 de marzo de 2005, emitida por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante la cual se aprobó el estudio de impacto ambiental categoría II para la ejecución del proyecto denominado "Urbanización los Senderos de Camino de Cruces", con todas las medidas de mitigación, control y compensación contempladas en el referido estudio.

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

A. El criterio 5 del artículo 18 y el artículo 19 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental aprobado mediante decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, vigente hasta el 6 de septiembre de 2006, fecha en la que entró a regir el decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006.

El referido artículo 18 establece que el promotor y las autoridades ambientales deberán considerar 5 criterios de protección ambiental para determinar la categoría de los estudios de impacto ambiental a la que se adscribe un determinado proyecto de inversión, ratificarla, modificarla, revisarla o aprobarla.

A su vez, el criterio 5 del artículo 18 se refiere a aquellos proyectos que generan o presentan alteraciones sobre monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y que pertenecen al patrimonio cultural, y a objeto de evaluar si se generan alteraciones significativas en ese ámbito, de acuerdo con dicho criterio deberán considerarse los siguientes factores: a. la afectación, modificación y deterioro de algún monumento histórico, arquitectónico, monumento público, monumento arqueológico, zona típica o santuario de la naturaleza; b. la extracción de elementos de zonas donde existan piezas o construcciones con valor histórico, arquitectónico o arqueológico; y c. la afectación de recursos arqueológicos en cualquiera de sus formas.

El artículo 19 que indica lo que debe entenderse por estudios de impacto ambiental categorías II y III.

El demandante indica que las normas reglamentarias invocadas han sido infringidas de manera directa, por omisión o por falta de aplicación, según se lee en las fojas 38 y 39 del expediente judicial.

B. El artículo 41 del mencionado reglamento de evaluación de impacto ambiental que dispone que durante el proceso de revisión del estudio la Autoridad Nacional del Ambiente deberá recabar la opinión técnica proveniente de otras instituciones públicas, vinculadas a los temas, componentes ambientales o impactos relacionados con el proyecto. También señala la norma que los órganos de la Administración del Estado requeridos para esos efectos, deberán colaborar y emitir los informes que resulten pertinentes y necesarios, a juicio de la Autoridad Nacional del Ambiente, para sustentar la resolución ambiental del estudio.

El demandante manifiesta que la norma invocada ha sido infringida de manera directa, por omisión o falta de aplicación, según se explica en las fojas 39 y 40 del expediente judicial.

C. El artículo 23 de la ley 41 de 1998 que dispone que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de la ejecución, de acuerdo con la reglamentación de esa Ley. La

norma añade que esas actividades, obras o proyectos, deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental; inclusive aquéllos que se realicen en la cuenca del Canal de Panamá y las comarcas indígenas.

El demandante considera que la norma invocada ha sido infringida de manera directa, por omisión o falta de aplicación, según consta en las fojas 40 y 41 del expediente judicial.

D. El artículo 22 de la ley 41 de 1998 que dispone que la Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del ordenamiento del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo en coordinación con las autoridades competentes. La norma igualmente expresa que el mencionado ordenamiento ambiental se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, y que las actividades que se autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva, identificada en el programa de ordenamiento ambiental del territorio nacional.

El demandante argumenta que el referido artículo 22 ha sido infringido de manera directa por omisión o falta de aplicación, según se expresa en las fojas 41 y 42 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La pretensión del demandante para que se declare nula, por ilegal, la resolución DINEORA IA-008-05 de 3 de marzo de 2005 se fundamenta en la afirmación de que "…la empresa promotora del proyecto urbanístico descubrió un tramo empedrado del Camino de Cruces y lo notificó al INAC y a la ANAM…", por lo que, a su juicio, esta última institución debió proceder a modificar el estudio de impacto ambiental de categoría II a categoría III, de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 19 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental aprobado mediante decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, toda vez que de acuerdo con lo que considera, con el mencionado hallazgo se introdujo un nuevo elemento de carácter histórico y cultural que ameritaba un estudio y un análisis técnico más profundo. (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a tales argumentos, debido a que en las evidencias procesales se observa que el estudio de impacto ambiental, categoría II, autorizado por la Autoridad Nacional del Ambiente para la ejecución del proyecto denominado "Urbanización los Senderos de Camino de Cruces", se emitió de conformidad con lo establecido en la ley 41 de 1998 y en el reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental, aprobado mediante el decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, vigente en ese momento, cuyas normas pertinentes indican lo siguiente:

- Que las actividades, <u>obras o proyectos</u>, públicos o privados, que por su naturaleza,

características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de la ejecución, de acuerdo con la reglamentación de esa Ley. (Cfr. artículo 23 de la ley 41 de 1998);

- Que los nuevos proyectos de inversión privados deberían someterse al proceso de evaluación de impacto ambiental antes de iniciar la realización del respectivo proyecto. (Cfr. artículo 3 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental, aprobado mediante decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000);

- Que la Dirección Nacional respectiva tendría la responsabilidad de administrar el proceso de evaluación de impacto ambiental, y solicitar a los promotores los complementos, aclaraciones, ajustes o modificaciones a los estudios presentados si ello fuere necesario. (Cfr. literales “a” y “k” del artículo 6 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

- Que los promotores deberían garantizar permanentemente la participación de la ciudadanía en el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental que correspondiera a su proyecto. (Cfr. artículo 10 del citado reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

- Que la presentación del estudio de impacto ambiental debería efectuarla el promotor ante el organismo sectorial o la entidad estatal correspondiente

(Cfr. artículo 13 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

- Los mecanismos mediante los cuales debía hacerse efectiva la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. (Cfr. artículo 27 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

- Que durante el proceso de revisión del estudio de impacto ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente debería recabar la opinión técnica proveniente de otras instituciones públicas vinculadas a los temas, componentes ambientales o impactos relacionados con el proyecto, y los órganos de la Administración del Estado requeridos para esos efectos deberían colaborar y emitir los informes que resultaran pertinentes y necesarios para sustentar la resolución ambiental del estudio. (Cfr. El artículo 41 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

- Los aspectos mínimos que debe incluir la resolución que califique el estudio de impacto ambiental. (Cfr. artículo 56 del ya indicado reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental);

Con fundamento en las disposiciones citadas, la Autoridad Nacional del Ambiente desarrolló una serie de actividades tendientes a garantizar la correcta evaluación y aprobación del estudio de impacto ambiental, de las que se destacan las siguientes:

✓ A requerimiento de la institución demandada, el 12 de febrero de 2004 la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., por intermedio de su representante legal, Fernando Pasco, presentó el estudio de impacto ambiental, categoría II, para el desarrollo del proyecto denominado "Urbanización los Senderos de Camino de Cruces".

✓ Mediante nota DINEORA-DEIA-UAS-104-04 de 13 de febrero de 2004, la Autoridad Nacional del Ambiente remitió el referido estudio de impacto ambiental a las unidades ambientales sectoriales del Ministerio de Salud, del Ministerio de Vivienda, de la Autoridad de la Región Interoceánica, de la Autoridad del Canal de Panamá y del Instituto Nacional de Cultura para que emitieran sus recomendaciones técnicas y con posterioridad les envió la información complementaria a dicho estudio. (Cfr. fojas 6 a 11, 25, 85 a 90, 219 a 230, 234 a 237 del expediente administrativo).

✓ Las unidades ambientales sectoriales de las mencionadas instituciones estatales remitieron sus comentarios en torno al referido estudio de impacto ambiental. (Cfr. fojas 15 a 17, 21, 22, 36, 37, 40 a 44, 84, 103, 104, 175 a 179, 231, 233, 238, 242, 243, 292, 307, 308 del expediente administrativo).

✓ La Autoridad Nacional del Ambiente le solicitó a la empresa promotora del proyecto los complementos, las aclaraciones, los ajustes y las modificaciones al referido estudio de impacto ambiental que consideró necesarias, las que fueron remitidas oportunamente.

(Cfr. fojas 39, 48 a 81, 109 a 118, 124 a 174, 180, 181, 186 a 218 del expediente administrativo).

- ✓ Dicho estudio de impacto ambiental fue sometido a un período de consulta pública. (Cfr. fojas 12 a 14, 31 32, 82, 83, 91, 95 a 97, 102, 106 a 108, 109 a 118, 124 a 174, 266 a 271 del expediente administrativo).
- ✓ Mediante el informe técnico fechado el 14 de febrero de 2005, la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente recomendó la aprobación del estudio de impacto ambiental, categoría II, relativo al proyecto denominado "Urbanización los Senderos de Camino de Cruces". (Cfr. fojas 315 a 323 del expediente administrativo).

Según puede inferirse de los elementos probatorios previamente indicados, la institución demandada le dio cabal cumplimiento a la normativa que regulaba en ese entonces el proceso de evaluación y aprobación del estudio de impacto ambiental antes mencionado.

El estudio de impacto ambiental se aprobó en la categoría II, regulada en el artículo 19 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental, 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-008-05 de 3 de marzo de 2005, acusada de ilegal. (Cfr. fojas 1 a 10 del expediente judicial).

Según se observa en los numerales 15, 16 y 17 de la parte resolutiva de la resolución IA-008-05 de 3 de octubre de 2005, acusada de ilegal, tales medidas fueron ordenadas por la Autoridad Nacional del Ambiente, en apego a lo dispuesto en el criterio 5 del artículo 18 del reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental, aprobado mediante decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000. (Cfr. foja 8 del expediente judicial) y 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, y que las actividades que autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría estima que, contrario a lo demandado por el actor, en el caso de la resolución IA-008-05 de 3 de marzo de 2005, emitida por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, no se han producido las infracciones de las normas invocadas, en consecuencia, solicitamos a ese Tribunal se sirva declarar que dicha resolución NO ES ILEGAL, por tanto, desestime las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba el expediente administrativo que corresponde al proceso bajo análisis y el expediente judicial que corresponde al proceso identificado con el número 506-04 que se tramita en ese Tribunal.

Se objeta la prueba aducida junto con la demanda, que se identifica como “4 apuntes de distintos autores sobre el origen y desarrollo del histórico Camino de Cruces”, habida cuenta que esos documentos constituyen fotocopias simples que no cumplen con lo exigido en el artículo 833 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/5/mcs