

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1173

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de octubre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

El licenciado Joaquín Meis, en representación del **Banco Nacional de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución ARACH 024-2009 de 22 de abril de 2009, emitida por **el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Chiriquí**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Concepto

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 último párrafo del numeral 2 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 tratarse de una acción en la que intervienen dos instituciones autónomas del Estado.

I. Antecedentes

Según consta en el expediente judicial, el Banco Nacional de Panamá y la Constructora Arcada, S.A., suscribieron el contrato de ejecución de obra 90121-30-094-2008 de 19 de marzo de 2008, cuya finalidad era la construcción del nuevo edificio de la Gerencia Regional Occidental y la sucursal de la entidad bancaria, ubicada en

el distrito de David, provincia de Chiriquí. (Cfr. fojas 18 a 22 del expediente judicial).

Consecuentemente, el 17 de abril de 2008, mediante la nota 08(36020-01)68 la gerente ejecutiva de Servicios Administrativos del Banco Nacional de Panamá informó al director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente que había recibido el mencionado contrato, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República; razón por la cual, dando cumplimiento a la ley de ambiente, estaba en proceso de contratación los servicios profesionales de una empresa consultora que se encargaría de la elaboración del estudio de impacto ambiental de la citada obra. A efectos de poder entregar la orden de proceder a la empresa contratada para el inicio del mismo, igualmente se consultó a la Autoridad Nacional del Ambiente sobre la necesidad de contar con la aprobación de dicho estudio para la ejecución de la primera etapa del proyecto, la cual consistía en la remodelación del edificio existente. (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Posteriormente, funcionarios del Departamento de Protección Ambiental de la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Chiriquí, realizaron una diligencia de inspección al lugar donde se realizaba la construcción del nuevo edificio que, entre otras cosas, albergaría la sucursal del Banco Nacional de Panamá, constándose que la obra había iniciado sin la aprobación del respectivo estudio de impacto ambiental, lo que fue plasmado

en el informe técnico 079-06-08 de 17 de junio de 2008. (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la Dirección Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Chiriquí inició en contra del Banco Nacional de Panamá un proceso administrativo por medio del cual le impuso una multa de B/.10,000.00, a través de la resolución ARACH 024-2009 de 22 de abril de 2009, sanción que constituye el objeto de la presente demanda.

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

El apoderado judicial del Banco Nacional de Panamá, manifiesta que la resolución ARACH 024-2009 de 22 de abril de 2009, mediante la cual se le sancionó al pago de una multa de B/.10,000.00, por iniciar obras sin contar con el estudio de impacto ambiental aprobado, incumpliendo con ello la normativa ambiental, infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 6, 15 y 16 del decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, a través del cual se aprobó el reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental, vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos.

El recurrente indica que las normas en referencia fueron vulneradas en la modalidad de violación directa, por interpretación errónea, ya que la Dirección Regional de Chiriquí no tomó en cuenta que para la fecha de ejecución de la primera fase de la obra no se requería el estudio de impacto ambiental, toda vez que se trataba de trabajos de remodelación que no ocasionaban cambios o daños al medio ambiente. De igual forma argumenta, que para el inicio de la

segunda fase del proyecto ya se contaba con la aprobación del citado estudio, aspecto éste que no fue considerado por la autoridad demanda al momento de imponer la multa.(Cfr. fojas 104 a 107 del expediente judicial).

B. También señala la infracción del artículo 34 de la ley 38 de 2000 que establece los principios que informan al procedimiento administrativo general.

De acuerdo con lo señalado por la entidad demandante, al aplicar la sanción pecuniaria en contra del Banco Nacional de Panamá, la autoridad ambiental demandada no tomó en consideración los criterios de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia que contempla el citado artículo 34, dado que se dejó de lado el valor probatorio de los documentos presentados durante el proceso administrativo, entre los que se puede mencionar la nota de consulta dirigida a la Autoridad Nacional del Ambiente el 17 de abril de 2008. (Cfr. fojas 107 y 108 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De la revisión de las constancias procesales, se puede inferir que la falta incurrida por el Banco Nacional de Panamá al momento de iniciar las actividades relativas a la primera fase de la obra, que consistía en la remodelación del edificio existente, no es de naturaleza grave y, mucho menos, que dicha entidad bancaria haya sido reincidente en la comisión de la misma; ya que en este caso el propio informe de inspección técnica de evaluación EsIA 062-07-08 de 11 de julio de 2008, emitido por la Dirección de Evaluación y

Ordenamiento Ambiental, concluye que la obra no generaba impactos ni riesgos ambientales significativos, razón por la cual el estudio de impacto ambiental requerido fue catalogado como categoría I, por ser el mismo también compatible con el uso de suelo en un área urbana circundada por infraestructuras comerciales. Igualmente, se indicó en el citado informe que el proyecto no había recibido quejas de la comunidad en relación a su ejecución. (Cfr. fojas 124 a 126 del expediente judicial).

Sobre la base de lo antes indicado, la Autoridad Nacional del Ambiente emitió la resolución DIEORA IA-504-2008 de 1 de agosto de 2008, por medio de la cual aprobó el estudio de impacto ambiental categoría I para la ejecución del proyecto denominado "construcción de nuevo edificio de la Gerencia Regional Occidental y sucursal del Banco Nacional de Panamá". (Cfr. fojas 26 a 30 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, cabe advertir que los artículos 112 y 114 de la ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 64 del decreto ejecutivo 209 de 2006, vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos, señalaban la gravedad y la reincidencia de la infracción como los criterios a valorar por la autoridad al momento de imponer una sanción. Tales criterios no fueron respetados por la Autoridad Nacional del Ambiente al aplicar la multa a la entidad bancaria demandante, puesto que le impuso a la recurrente la sanción más grave, pese a que las normas citadas la facultaban para aplicar una sanción distinta, de acuerdo con la magnitud de la falta, y al hecho de que si había o no

reincidencia del infractor, de modo que se cumpliera el principio de proporcionalidad entre el grado de la infracción y su correspondiente sanción.

En atención a ese hecho, resulta oportuno resaltar que las normas antes señaladas contemplaban otras sanciones previas a la aplicación de una multa pecuniaria, tales como: la amonestación escrita, o la suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa, según el caso y teniendo en cuenta la gravedad de la infracción o la reincidencia del infractor.

No podemos perder de vista, que el poder sancionador está sujeto al principio de legalidad, lo que determina que la sanción a imponer forme parte de una norma con rango legal; así como también al principio de proporcionalidad, por lo que la medida decretada debe adecuarse al hecho generador de la misma, puesto que el poder sancionador que se reconoce a la Administración no es ilimitado y discrecional, debido a que esta función debe ser ejercida dentro de los límites de la equidad y la justicia, para evitar el exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona. (Cfr. María-Lourdes Ramírez, Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano, Bogotá, Colombia, junio 2010).

En este escenario, la sanción impuesta al Banco Nacional de Panamá no encaja dentro de los parámetros establecidos en el artículo 64 del ya citado decreto ejecutivo 209 de 2006,

vigente a la fecha en que se generaron los hechos que dieron lugar a la sanción recurrida, toda vez que la autoridad demandada al emitir la resolución ARACH 024-2009 de 22 de abril de 2009, no valoró la circunstancia que ya el proyecto contaba con la aprobación del estudio de impacto ambiental desde agosto de 2008, y que su ejecución, por ser de categoría I, no producía impactos ni riesgos ambientales significativos.

Nuestra opinión igualmente encuentra sustento en el literal a del aludido artículo 64, el cual contemplaba la amonestación escrita como una sanción aplicable en aquellas trasgresiones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan la materia ambiental, en los cuales no se hubiese acarreado efectos adversos al ambiente como consecuencia de la infracción o incumplimiento.

Los hechos antes indicados, también denotan el incumplimiento, por parte de la entidad demandada, de lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 38 de 2000, por no ajustar su actuación a los principios rectores de la administración pública, razón por la cual los cargos de infracción se encuentran debidamente sustentados.

En virtud de lo anterior, esta Procuraduría estima que a través del acto administrativo impugnado se infringió lo dispuesto en los artículos 112 y 114 de la ley 41 de 1998; el artículo 34 de la ley 38 de 2000; y el artículo 64 del decreto ejecutivo 209 de 2006, por lo que solicita a ese Tribunal que se declare que ES ILEGAL la resolución ARACH 024-2009 de 22 de abril de 2009, dictada por la

Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Chiriquí, así como el acto confirmatorio.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, el cual reposa en ese Tribunal.

V. Derecho: Aceptamos el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 522-09