

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1209

Panamá, 1 de noviembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de nulidad.**

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

La licenciada Teresa Cisneros, actuando en representación de **Galindo Guerra Otero, Olmedo Guerra Otero y Vicente García Muñoz**, solicita que se declare la nulidad, por ilegal, del acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, emitido por el **Consejo Municipal del distrito de Chepo**.

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 dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El acto administrativo cuya declaratoria de nulidad se demanda es el acuerdo municipal número 57 de 9 de septiembre de 2008, proferido por el Consejo Municipal del distrito de Chepo, por el cual se declara que las cuencas de los ríos Cucuyal y Tortí Arriba forman parte de su patrimonio natural hidrológico. (Cfr. fojas 2 y 7 del expediente judicial).

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

La apoderada judicial de los recurrentes manifiesta que el acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Chepo, infringe los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002. El primero, que se refiere a la obligación de las instituciones del Estado de permitir la participación ciudadana; y el segundo, que describe las diversas modalidades de ésta, debido a que considera que al emitirse el acto administrativo demandado no se dio cumplimiento a los requerimientos establecidos en las normas invocadas. (Cfr. gaceta oficial 24,476 de 23 de enero de 2002 y las fojas 16 a 18 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, los actores sostienen que el citado acuerdo municipal vulnera el denominado "objetivo específico número 9", descrito en el documento "Política Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos", aprobado mediante el artículo 1 del decreto ejecutivo 84 de 9 de abril de 2007, ya que, en su opinión, la protección que el Municipio de Chepo otorgó a los citados recursos hídricos mediante la expedición del acuerdo 57 de 2008, no debió darse en detrimento de los derechos de los habitantes de las zonas afectadas. (Cfr. gaceta oficial 25,777 de 24 de abril de 2007 y la foja 10 del expediente judicial).

En igual sentido, los demandantes señalan que el citado acuerdo también viola el artículo octavo de la resolución JD-022-92 de 2 de septiembre de 1992 y el artículo octavo de la resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, ambas expedidas

por la Junta Directiva del antiguo Instituto de Recursos Naturales Renovables, cuyo texto es el mismo y que guarda relación con la prohibición de crear nuevas áreas silvestres protegidas sin autorización previa, pues consideran que el Consejo Municipal del distrito de Chepo no le dio cumplimiento a lo indicado en estas resoluciones. (Cfr. gacetas oficiales 22,204 de 14 de enero de 1993 y 22,586 de 25 de julio de 1994, y la foja 11 del expediente judicial).

En ese escenario, la parte actora indica que el acto acusado igualmente infringe el artículo tercero de la citada resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, que define cada una de las distintas categorías de manejo ambiental, puesto que según considera el acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Chepo, no se adecuó a lo dispuesto en la norma invocada. (Cfr. 22,586 de 25 de julio de 1994 y la foja 11 del expediente judicial).

Los recurrentes finalmente argumentan que la parte demandada infringe el artículo 23 de la ley 1 de 3 de febrero de 1994 que establece la protección a los cuerpos y fuentes hídricas, ya que, según indican, el acuerdo impugnado ha excedido de manera irracional e injustificada la citada protección, al hacerla extensiva a áreas del distrito de Chepo que no la requieren. (Cfr. gaceta oficial 22,586 de 25 de julio de 1994, y las fojas 11 y 12 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho se manifiesta opuesto a los argumentos de los recurrentes dirigidos a demostrar que el acto acusado ha infringido el artículo 23 de la ley 1 de 3 de febrero de 1994, ya que del contenido del acuerdo recurrido se infiere que el Consejo Municipal de Chepo tomó en consideración las extensiones de terreno a los que se refiere la norma invocada para declarar las cuencas de los ríos Cucuyal y Tortí Arriba como patrimonio natural hidrológico del distrito, sobre una superficie aproximada de 1,200 hectáreas de terreno. (Cfr. gaceta oficial 22,586 de 25 de julio de 1994).

En igual sentido, consideramos que al dictarse el acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, el Consejo Municipal de Chepo sí dio cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 15 del artículo tercero de la resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, expedida por la Junta Directiva del antiguo Instituto de Recursos Naturales Renovables, debido a que estableció de manera expresa que las cuencas de los ríos Cucuyal y Tortí Arriba se enmarcan en la categoría de manejo ambiental denominada reserva hidrológica, que se define en la propia norma invocada como un área generalmente boscosa escarpada y quebrada, cuyo valor primordial es conservar la producción hídrica en cantidad y calidad adecuada para las actividades humanas y productivas de la región. (Cfr. 22,586 de 25 de julio de 1994 y la foja 2 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, esta Procuraduría considera oportuno señalar que si bien se ha dado el cumplimiento del citado artículo 23 de la ley 1 de 3 de febrero de 1994 y del

numeral 15 del artículo tercero de la resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, lo cierto es que el Consejo Municipal del distrito de Chepo no cumplió con el resto de las normas invocadas por los actores, lo que hace ilegal el acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, según explicamos a continuación.

En efecto, de las constancias en autos se observa que la autoridad edilicia demandada no fijó la fecha de convocatoria para llevar a cabo una consulta ciudadana con los moradores del área, y tampoco publicó el aviso correspondiente, lo que impidió la intervención de la comunidad en la consideración de esta medida.

Por razón de lo anterior, somos del criterio que el acuerdo objeto de reparo infringe el "objetivo específico número 9" del acápite 2, correspondiente al apartado II, del documento denominado "Política Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos", aprobado mediante el artículo 1 del decreto ejecutivo 84 de 9 de abril de 2007, que establece que el Estado tiene el deber de promover la sensibilización, la organización y la participación ciudadana en todos los niveles del sistema institucional para la gestión integrada de recursos hídricos.

También se advierte la infracción del artículo 24 de la ley 6 de 22 de enero de 2002 que señala que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tienen la obligación de permitir la intervención de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos; intervención que se hará

mediante la utilización de las modalidades que al efecto establece el artículo 25 de esa excerpta, es decir: la consulta, la audiencia, el foro o taller y la participación directa.

Por otra parte, somos de la opinión que el acuerdo 57 de 2008, acusado de ilegal, asimismo infringe el artículo octavo de la resolución JD-022-92 de 2 de septiembre de 1992, emitida por la Junta Directiva del antiguo Instituto de Recursos Naturales Renovables, que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y el artículo octavo de la citada resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, por la cual se establecen las distintas categorías de manejo ambiental a las cuales ya nos hemos referido en párrafos anteriores, debido a que en el expediente judicial no consta que el Consejo Municipal de Chepo contara con la aprobación previa de la Autoridad Nacional del Ambiente para declarar a las cuencas de los ríos Cucuyal y Tortí Arriba, sobre una superficie aproximada de 1,200 hectáreas, como patrimonio natural hidrológico de ese distrito.

Al respecto, este Despacho considera importante destacar que aunque mediante la nota sin número de fecha 3 de diciembre de 2002, el corregidor de Tortí le manifestó al presidente del aludido consejo municipal que funcionarios de las entidades de salud y ambiente habían analizado la toma de agua de los citados ríos, ello no es indicativo de que las autoridades de esas instituciones hubiesen dado su aprobación previa para declarar dicha zona como patrimonio natural hidrológico. (Cfr. foja 74 del expediente judicial).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría es de la opinión que la sola infracción de los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002; del denominado "objetivo específico número 9" del acápite 2, correspondiente al apartado II, de la "Política Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos", aprobado mediante el artículo 1 del decreto ejecutivo 84 de 9 de abril de 2007; del artículo octavo de la resolución JD-022-92 de 2 de septiembre de 1992 y del artículo octavo de la resolución JD-09-94 de 28 de junio de 1994, ambas expedidas por la Junta Directiva del antiguo Instituto de Recursos Naturales Renovables, son suficientes para solicitar a la Sala que se sirva declarar QUE ES ILEGAL el acuerdo número 57 de 9 de septiembre de 2008, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Chepo.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos del Consejo Municipal del distrito de Chepo.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada