

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1227

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 1 de noviembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

La licenciada Bernabella Luna, actuando en nombre y representación del **Banco de Desarrollo Agropecuario**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, emitida por **el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de la provincia de Herrera**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

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 del Estado.

I. Antecedentes

Según consta en autos, el 19 de marzo de 2009, funcionarios de la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de la provincia de Herrera, levantaron un informe de inspección relacionado con una construcción que adelantaba el Banco de Desarrollo Agropecuario. (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

De conformidad con lo indicado por dichos funcionarios, la obra no se debió iniciar sin que se hubiese entregado, de manera previa, el estudio de impacto ambiental correspondiente, de forma tal que se hubiese podido verificar la evaluación a la que se refiere el decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006. (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la mencionada Administración Regional inició un procedimiento administrativo en contra del Banco de Desarrollo Agropecuario, que dio lugar a la aplicación de una multa por valor de B/.1,500.00, contenida en la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009; sanción que constituye el objeto de la presente demanda.

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

La apoderada judicial del Banco de Desarrollo Agropecuario manifiesta que la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, acusada de ilegal, infringe el artículo 469 del Código Judicial; los artículos 2 y 23 (criterio 1) del reglamento del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado mediante el decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006; y el artículo 48 de la ley 38 de 2000. (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La entidad recurrente sostiene que al emitir la resolución APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, la Autoridad Nacional del Ambiente, infringió el artículo 469 del Código Judicial, que señala que las dudas que surjan en la

interpretación de las normas de esa excerpta codificada deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del Derecho Procesal, de manera que se observe el debido proceso legal, la igualdad, la economía y la lealtad procesal de las partes, ello es así debido a que, según señala, al Banco de Desarrollo Agropecuario no se le notificó de ningún procedimiento que se haya seguido en su contra, sino que se le multó, sin permitírsele el derecho a la defensa, puesto que la única oportunidad que tuvo para ejercer tal garantía fue al momento en que se interpuso el recurso de reconsideración. (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Seguidamente, la actora manifiesta que la resolución acusada de ilegal infringe el artículo 2 del reglamento del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante el decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, que contiene la definición de estudio de impacto ambiental, categoría I, el cual se aplica a las obras que se describen en el artículo 16 de ese reglamento, los cuales no generan impactos ambientales negativos, denominados no significativos. En su opinión, las modificaciones que se van a realizar en el edificio que alberga las oficinas regionales de la entidad no conllevan un riesgo al ambiente, por tratarse de un área urbana, no protegida, motivo por el cual considera que la multa no debió fundamentarse en el criterio 1 del artículo 23 del citado reglamento, debido a que este último se refiere a los casos en que el proyecto genera o representa riesgos para la salud de la población, la flora,

la fauna y sobre el ambiente en general. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, la entidad demandante estima que la resolución acusada de ilegal infringe el artículo 48 de la ley 38 de 2000, el cual establece que las instituciones públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico; y que en el evento en que se ordene un acto de ejecución material, estarán en la obligación, a solicitud de parte, de poner en su conocimiento la correspondiente actuación administrativa. Según indica la recurrente, la Autoridad Nacional del Ambiente le notificó al Banco de Desarrollo Agropecuario la decisión ya adoptada y únicamente le otorgó cinco días para sustentar el recurso de reconsideración, y en menos de veinticuatro horas confirmó la resolución principal, aduciendo, de esa manera, que se había cumplido el debido proceso legal, obviándose, además, que el estudio de impacto ambiental había sido presentado, sin embargo no había sido aprobado. (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

De la revisión de las constancias procesales, este Despacho puede inferir que el Banco de Desarrollo Agropecuario había dado inicio a las obras para la construcción del edificio que albergaría la nueva sede de la institución en la ciudad de Chitré, provincia de Herrera, sin que se hubiese entregado ni aprobado el estudio de impacto ambiental correspondiente. Concretamente, se estaba

trabajando en las fundaciones de dicha estructura para soportar las columnas y las bases. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Para los efectos del presente análisis, esta Procuraduría considera oportuno destacar parte de la información a la que hace referencia el informe de conducta rendido por la Autoridad Nacional del Ambiente, y que exponemos a continuación:

- El 19 de marzo de 2009, el Área de Protección Ambiental de la Administración Regional de la provincia de Herrera, elaboró el informe de inspección en el que se puso de manifiesto que el Banco de Desarrollo Agropecuario había iniciado la construcción del edificio que albergaría sus oficinas regionales en la ciudad de Chitré, sin cumplir previamente con la presentación del estudio de impacto ambiental. (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- Mediante la resolución ARH-APA-020-2009 de 23 de marzo de 2009, se inició, de oficio, el procedimiento administrativo tendiente a establecer responsabilidad por el inicio de las obras antes indicadas sin contar con un estudio de impacto ambiental debidamente aprobado. En dicho procedimiento se le otorgó al Banco de Desarrollo Agropecuario un plazo de 8 días hábiles para presentar pruebas, y 5 días hábiles para la presentación de alegatos, ordenándose también la suspensión de las actividades de construcción; sin embargo, dicha resolución tuvo que ser notificada por edicto en puerta, ante la imposibilidad de notificarla de manera personal. Por consiguiente, su

ejecutoria se cumplió a efecto el 27 de marzo de 2009. (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- Por medio de la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, la Autoridad Nacional del Ambiente le impuso al Banco de Desarrollo Agropecuario una multa de B/.1,500.00 balboas, por haber infringido la normativa que establece la obligación de presentar un estudio de impacto ambiental para que el mismo sea aprobado antes del inicio o ejecución de cualquier obra o proyecto. Esta resolución fue notificada el 8 de junio de 2009. (Cfr. fojas 1, 2 y 18 del expediente judicial).

Un simple análisis de la secuencia de fechas que se destaca en los párrafos que anteceden, permite establecer que la Autoridad Nacional del Ambiente le otorgó al Banco de Desarrollo Agropecuario la oportunidad procesal para presentar pruebas y alegatos, y con posterioridad a ello, le notificó el contenido de la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, con lo cual, se le dio cumplimiento al principio del debido proceso legal, lo que descarta la infracción de los artículos 2 y 23 (criterio 1) del reglamento del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, y del artículo 48 de la ley 38 de 2000, invocados por la entidad demandante.

Finalmente, debemos indicar que no resulta pertinente aplicar en el caso bajo análisis el artículo 469 del Código Judicial, relativo a los principios constitucionales y legales del debido proceso legal e igualdad de las partes,

toda vez que esa materia ya está regulada en el artículo 34 de la ley 38 de 2000.

Ello es así, ya que el artículo 202 de la ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 37 de este mismo cuerpo normativo, establece claramente que las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley son aplicables supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes.

Como quiera que, el artículo 34 de ley 38 de 2000 ha dispuesto que las actuaciones administrativas en todas las dependencias públicas se efectuarán en apego a los principios del debido proceso y de legalidad, contenido éste que es similar a lo regulado por el artículo 469 del Código Judicial, lo cual permite establecer que no existe vacío legal alguno sobre este tema, por lo que no se ha configurado la excepción a que se refiere el artículo 37 de la ley de procedimiento administrativo general, para que de esta forma la entidad pública recurrente pudiera aducir la infracción del artículo 469 de la ley de procedimiento procesal civil, en el presente caso.

En virtud de lo anterior, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal que se declare que NO ES ILEGAL la resolución ARH-APA-020-2009 de 25 de marzo de 2009, dictada por la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de la provincia de Herrera, así como su acto confirmatorio.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuya original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: Aceptamos el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 528-09