

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1308

Panamá, 23 de noviembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad.**

Concepto

La firma forense Rosas y Rosas, en representación de **Compañía De Lefevre, S.A.**, interpone demanda contencioso administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la **ministra de Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y 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 ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Las disposiciones que se aducen infringidas.

En los hechos de la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, la apoderada judicial de la demandante sostiene que la resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, fue emitida por la entonces ministra de Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, sin consultar al Comité Nacional de Humedales de la República de Panamá. También

aduce que se incluyó dentro del perímetro del humedal de la bahía de Panamá, terrenos de propiedad de su representada, los cuales son idóneos y aptos para los usos y códigos de zona del Ministerio de Vivienda; que la directora de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la entidad demandada le informó a su representada mediante la nota DAPVS-1478-08 de 25 de junio de 2008, que los terrenos de su propiedad estaban fuera de los límites del sitio RAMSAR bahía de Panamá y de su área de amortiguamiento, por lo que se regían por los reglamentos del Ministerio de Vivienda; y que las medidas adoptadas en la citada resolución perjudican grandemente los intereses de la demandante, porque le prohíben desarrollar actividades legítimas en su condición de propietaria de los terrenos en el perímetro del humedal; todo lo cual resulta ilegal y violatorio de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la ley 41 de 1998 y de los artículos 18 y 62 de la misma; en el artículo 24 de la ley 6 de 2002; en el numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000 y en los artículos 337 y 338 del Código Civil.

Los respectivos conceptos de infracción son consultables de fojas 8 a 12 del expediente judicial.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A juicio de este Despacho, los argumentos utilizados por la demandante para solicitar que se declare nula por ilegal la resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente para proteger el humedal de la bahía de Panamá y su zona de amortiguamiento, no se ajusta a la finalidad propia de las demandas contencioso administrativa de nulidad, toda vez que la naturaleza de la acción contencioso

administrativa de nulidad es enteramente objetiva y se interpone contra actos generales de carácter abstracto e impersonal, por un ciudadano que muestra interés en que los entes públicos actúen conforme al orden legal; propósito que no se evidencia en la demanda que nos ocupa, ya que de su contenido se desprende que la objeción de la demandante a la resolución impugnada está orientada a la preservación de sus derechos particulares como propietaria de las tierras que afirma quedaron dentro del humedal de la bahía de Panamá y de su zona de amortiguamiento, ya que las medidas adoptadas en la mencionada resolución perjudican gravemente sus intereses y no puede darles los usos que de acuerdo a los códigos de zona ha fijado el Ministerio de Vivienda; intereses que, por su naturaleza subjetiva, deben ser demandados por otra vía para que le sean restituidos.

En sentencia de 25 de agosto de 2005, esa Sala citó el auto de 23 de julio de 2007, en el que señaló:

"...

El presente conflicto tiene como finalidad que esta Corporación de Justicia valore y dictamine si los individuos electos cumplen con los requisitos que estatuye la ley o si por el contrario se transgredieron las disposiciones que nuestro ordenamiento positivo establece en estos casos, lo que implica que la acción que puede ejercerse es la de nulidad.

Sin embargo, el interés que muestre el demandante en las acciones contencioso-administrativas, constituye un elemento importante de diferenciación del tipo de acción que se debe ejercer, toda vez que la acción de nulidad, es de naturaleza enteramente objetiva y se interpone contra actos generales de carácter abstracto por un ciudadano que muestra interés de que los entes públicos actúen conforme al orden

legal; en cambio, la acción de plena jurisdicción, que es de naturaleza subjetiva, es interpuesta cuando hay un derecho subjetivo lesionado o al menos un interés directo del agraviado por el acto administrativo impugnado, por lo que va encaminado a la reparación y al reconocimiento de determinada condición personal que sólo atañe al particular.

En este sentido el Acta de Proclamación, aunque sea un acto condición, es un acto capaz de afectar derechos subjetivos de quienes no resultaron electos.

De la revisión del libelo de la demanda presentada se desprende que el actor tiene un interés particular, ya que participó en una de las nominas electorales como candidato a uno de los cargos, cuya proclamación se impugna. Además, claramente manifiesta en su acción, que el hecho principal en que fundamenta la violación de las normas que considera infringidas, incide en detrimento suyo en el resultado de las elecciones, debido al estrecho margen en el porcentaje de votos recibidos. También hace referencia, cuando solicita la suspensión provisional del acto impugnado, a los graves perjuicios económicos que se le ocasionarían si el candidato electo asumía el cargo en disputa, ya que dejaría de percibir su salario.

Así las cosas, efectivamente la acción que debió ejercer el profesor Alejandro Gaitan, a través de su apoderado judicial, es la de plena jurisdicción y no la de nulidad.

..."

Aún cuando se admitiera la tesis de la demandante en el sentido que las prohibiciones establecidas en la resolución demandada violan su derecho de propiedad sobre los terrenos que quedaron dentro del humedal de la bahía de Panamá o de su zona de amortiguamiento, los cuales no identifica en su demanda, la Sala no podría ordenar a la Autoridad Nacional del Ambiente mediante esta acción contencioso administrativa de nulidad, que ésta segregue esos terrenos del área mencionada, ya que aún con

la desaparición de la resolución AG-0072-2009 de la esfera jurídica, desde el 20 de octubre de 2003, la zona conocida como "Humedal Bahía de Panamá", fue designada a petición de la República de Panamá, como humedal de importancia internacional e incluida en la lista de sitios RAMSAR, convirtiéndose así en el sitio 1319 a nivel mundial. Tal designación tiene sustento en la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas ("Convención de RAMSAR") y el protocolo con vista a su modificación, adoptada por el país mediante la ley 6 de 3 de enero de 1989.

En la citada convención, las partes se comprometieron a seleccionar en su territorio por lo menos un humedal, de acuerdo a su interés internacional considerado desde el punto de vista ecológico, botánico, zoológico o hidrológico, para las aves acuáticas en todas las estaciones del año; el cual se incluiría en la lista de humedales de interés internacional que debe llevar la oficina permanente creada en dicha convención para el registro de los mismos, sin perjuicio de la facultad que tiene cada parte para ampliar o reducir la zona del humedal ya inscrita o retirarlo de la lista por motivos de interés nacional urgente, compensándola con otra área para la protección de dichas aves, teniendo en cuenta sus responsabilidades a nivel internacional para la conservación, gestión, control y explotación racional de las poblaciones migrantes de aves acuáticas, así como las demás obligaciones contraídas en dicha convención.

Por otra parte, la supuesta nulidad de la resolución impugnada, originada en el argumento que la Autoridad Nacional del Ambiente no consultó al Comité Nacional de Humedales de la República de Panamá, creado mediante la resolución AG-0038-2007 de 1 de febrero de 2007, publicada en la gaceta oficial 25747 de 12 de marzo de 2007, ni a la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, creada en el artículo 18 de la ley 41 de 1998, a juicio de este Despacho no se ha producido, ya que las normas contenidas en las citadas disposiciones no condicionan el cumplimiento de las obligaciones de la "Convención RAMSAR", adoptada mediante ley de la República, a consultar previamente a dichos organismos para luego establecer los límites del perímetro del humedal de la bahía de Panamá, ya declarado de interés internacional.

En cuanto a la alegada violación de lo dispuesto en el numeral 11 de la ley 41 de 1998 que atribuye a la Autoridad Nacional del Ambiente la promoción de la participación ciudadana en la aplicación de dicha ley y sus reglamentos, en todo lo que atañe a la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales, ello, a nuestro juicio, tampoco produce la nulidad de la resolución demandada, ya que el objeto de la misma no es otro que dar cumplimiento a la ley 6 de 1989, en el sentido de establecer los límites del humedal de la bahía de Panamá, conocido internacionalmente como "Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá" o "Sitio RAMSAR Bahía de Panamá" y, si dentro de dichos límites quedaron algunos terrenos de propiedad de la demandante, ésta debe reclamar que sean segregados de esa área por una vía distinta al contencioso

administrativo de nulidad, puesto que lo que se pretende a través de esta acción contencioso administrativa de nulidad es la eliminación de la resolución demandada y, por ende, de las limitaciones establecidas en la misma para aquellas actividades incompatibles con los objetivos especificados en sus artículos 5 y 6.

En opinión de esta Procuraduría tampoco resulta violado el artículo 24 de la ley 6 de 2002, ya que la obligación del Estado de permitir la participación ciudadana en aquellos asuntos que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, entre otros actos, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios, no se discuten en el contencioso de nulidad que nos ocupa, puesto que los intereses que se dicen perjudicados por la resolución objeto de reparo, son los intereses particulares de la demandante, quien actúa como supuesta propietaria de terrenos que quedaron dentro de los límites del humedal y de su zona de amortiguamiento, y no los de grupos de propietarios en igual situación.

En lo que se relaciona a la violación del numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 200, nos permitimos señalar que dicha disposición legal, de carácter puramente procedimental, tampoco ha sido violada por la resolución demandada. Ello es así, en razón de que no estamos ante un acto administrativo de reconocimiento de derechos subjetivos, sino ante un acto de la administración con efectos erga omnes, al tratarse de una resolución emitida para dar cumplimiento a una obligación contraída por el país como parte de la Convención RAMSAR,

adoptada mediante ley de la República y, por tanto, no sujeta a las ritualidades procedimentales previstas en ley 38 de 2000.

En lo que atañe a la violación del artículo 337 del Código Civil, no suponemos cómo puede haber sido violado el mismo producto de la emisión de la resolución objeto de este proceso, ya que el derecho de propiedad de los terrenos, de los que dice ser titular la demandante y que quedaron dentro del humedal o de su zona de amortiguamiento, aún sin la existencia jurídica de la resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, están sujetos a las limitaciones previstas en las leyes 6 de 1989 y 41 de 1998, cumpliéndose de esta forma el presupuesto contenido en dicha norma, según la cual, el derecho de propiedad no está sujeto a más limitaciones que las establecidas en la ley.

En lo que concierne a la supuesta infracción de lo dispuesto en el artículo 338 del citado cuerpo legal, a juicio de este Despacho la misma tampoco se ha configurado, ya que en ninguna parte de la resolución demandada se ordena la expropiación de los terrenos de propiedad de la demandante, limitándose la misma al establecimiento de limitaciones ambientales de interés nacional e internacional, que no pueden ser desconocidos por los particulares, ya que por mandato constitucional el Estado está obligado a reglamentar, fiscalizar y aprobar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, de manera tal que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia, para que la población del país viva en un ambiente sano y libre de contaminación.

Para concluir, debemos indicar que de acuerdo al artículo 15 de la resolución impugnada, la Autoridad Nacional del Ambiente cuenta con un plazo de dos años, a partir de la promulgación de la misma, para elaborar el plan de manejo del humedal de la bahía de Panamá, en el que, como su nombre lo indica, se establecerán las actividades que podrán desarrollarse dentro de los límites de dicho humedal y de su zona de amortiguamiento, que sin duda alguna deberán ser cónsonas con el objetivo del establecimiento del mismo.

Las anteriores consideraciones permiten advertir claramente que no se ha producido la infracción de las disposiciones legales señaladas por la demandante, razón por la que esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar **QUE NO ES ILEGAL**, la resolución AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

II. Pruebas: Se aceptan las documentales presentadas por la parte actora e identificadas con los literales a), b), c) y d) en el libelo de la demanda.

Se objeta el documento identificado en el literal e), ya que no se trata de una copia auténtica del plano del área del humedal de la bahía de Panamá.

Se niegan, por inconducentes, las denominadas pruebas de informe y pericial, aducidas por la parte actora.

Aducimos el expediente administrativo de la Autoridad Nacional del Ambiente, relacionado con la actuación que culminó con la resolución demandada, cuya copia autenticada solicitamos a la Sala le sea requerida a esa entidad estatal.

III. Derecho. Se niega el aducido por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 820-10