



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de junio de 2014

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

El Licenciado Javier Jacinto Pérez Sanjur, quien actúa en representación de **Carlos Fernando Alfaro Hart**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, emitida por la **Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente**, el acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 2 del expediente administrativo).

Segundo: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 9-10 del expediente administrativo).

Cuarto: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial y 94-100 y 101-103 del expediente administrativo).

Sexto: No consta; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es cierto; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Undécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Duodécimo: No consta; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. El apoderado judicial del actor manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 3, 16 y 82 del Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, vigente a la fecha en que se produjeron los hechos que se discuten en este proceso, el cual fue derogado por el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, los que, en su orden, se referían a los proyectos de inversión, públicos y privados, y obras o actividades de carácter nacional, regional o local, que estuviesen incluidos en el artículo 16 de dicho Decreto, los cuales debían someterse al proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la presentación del respectivo estudio; la lista de proyectos que ingresarían al proceso de evaluación de impacto ambiental; y a las resoluciones que aprobaban el mencionado estudio, las cuales tendrían vigencia de un año a partir de la promulgación de este reglamento (Cfr. fojas 8 y 9-12 del expediente judicial);

B. El artículo 6 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, el cual establece que aquellos promotores que inicien sus actividades, obras o proyectos

sin contar con la resolución que aprueba el estudio de impacto ambiental, serán objeto de paralización por parte de la Autoridad Regional o General de la Autoridad Nacional del Ambiente (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

C. El artículo 7 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, reformado por la Ley 30 de 30 de diciembre de 1994, que expresa que el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables exigirá un estudio de impacto ambiental a todo proyecto o actividad humana que deteriore o afecte el medio natural (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

D. Los artículos 23 y 129 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; el primero, según el texto vigente a la fecha en que se dieron los hechos; normas que, en su orden, disponen que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pudieran generar riesgo ambiental, requerirían de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución; y que el Decreto Ley 35 de 1966, y las Leyes 24 de 1992, 1 de 1994, 30 de 1994 y 24 de 1995 son complementarios de dicha excerpta legal (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial); y

E. El artículo 1 del Decreto 40 de 24 de junio de 1976, mediante el cual se establece el Parque Nacional de Volcán Barú, comprendido dentro de las tierras circunvecinas ubicadas en los distritos de Bugaba, Boquete, Dolega y David, en la provincia de Chiriquí (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente que ocupa nuestra atención, tenemos que el acto acusado lo constituye la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, emitida por la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la cual se sancionó a Carlos Fernando Alfaro

Hart con la suma de B/.5,000.00, por iniciar obras sin contar con el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

Inconforme con la sanción impuesta, el actor interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución ARACH-013-2010 de 27 de julio de 2010, expedida por el Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente; quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Posteriormente, el apoderado judicial del accionante promovió la demanda contencioso administrativa en estudio, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, así como su acto confirmatorio; que su representado pueda continuar con las restauraciones y remodelaciones de las cabañas del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales; que el accionante no necesita presentar un nuevo estudio de impacto ambiental; que dichas cabañas se encuentran fuera del Parque Internacional La Amistad y del Parque Nacional Volcán Barú; y que se condene a la Autoridad Nacional del Ambiente a pagarle la suma de B/.62,400.00, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios, producidos por la ilegalidad de la resolución ya citada (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del recurrente manifiesta que el proyecto desarrollado por él no es nuevo y que contaba con la respectiva evaluación de impacto ambiental aprobada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, la cual se encontraba vigente al momento de promulgarse el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 209 de 2006, es decir, que ya existía una resolución ambiental aprobando el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, por lo que en su opinión, no puede aplicarse dicho decreto ni el Decreto Ejecutivo 123 de 2009 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Continúa expresando, que como quiera que la remodelación, restauración y reparación de las cabañas son actividades que no se encuentran estipuladas en el artículo 16 del Decreto Ejecutivo 209 de 2006, no se le podía exigir a Carlos Alfaro Hart la presentación de un estudio de impacto ambiental. Agrega, que el acto objeto de reparo infringe el principio de legalidad, puesto que se fundamenta en una norma que no existía al momento en que se produjeron los hechos en examen. Además, la entidad demandada desconoció el derecho que el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables le había reconocido al accionante a través de la Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, mediante la cual le aprobó el ya mencionado estudio de impacto ambiental (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene que las cabañas construidas por Alfaro Hart están ubicadas afuera del Parque Nacional de Volcán Barú, por lo que estima que decir que se encuentran dentro del mismo es un grave error que sirvió de sustento para expedir el acto que hoy se acusa de ilegal (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por Carlos Fernando Alfaro Hart en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición de la resolución objeto de reparo, según pasamos a explicar de manera conjunta a continuación:

De acuerdo con lo que consta en autos, el actor presentó ante el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables una solicitud para la aprobación del estudio de impacto ambiental del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, ubicado en Altos de Guadalupe, corregimiento de Cerro Punta, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, a fin de que fuera autorizado por los técnicos de dicha entidad, luego de lo cual ésta procedió a emitir la Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, por cuyo conducto autorizó su desarrollo (Cfr. foja 23 y reverso del expediente administrativo).

El 10 de abril de 2008, funcionarios del Parque Nacional Volcán Barú realizaron una gira de inspección en el mencionado proyecto y concluyeron lo siguiente: “...Al llegar al lugar se tomaron las coordenadas en dos puntos diferentes de las construcciones; usando el GPS 765 marca Garmin. Se dio como resultado los siguientes datos: ... En este sitio se pudo observar tres construcciones: 1. Construcción octagonal con pilastras de madera y base de concreto 2. Construcción de anexo a una cabaña 3. Construcción de una fundación, posiblemente para realizar una construcción como la primera... Según el mapa de zonificación se pudo determinar que las construcciones se encuentran dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú, específicamente en su **Zona de Uso Extensivo**. Hay que tener en cuenta que en esta área fue donde se suscitaron los problemas con la trocha de demarcación y delimitación del Parque...” Esta información se le notificó a Carlos Fernando Alfaro, por medio de la nota ARACH-3198-04-08 de 28 de abril de 2008, ya que dicha obra no contaba con el respectivo estudio de impacto ambiental (Cfr. fojas 2 y 8 del expediente administrativo).

Luego, mediante el Informe 026-08 de 28 de julio de 2008, en el cual se dejó constancia del resultado de una inspección aérea llevada a cabo al Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, se determinó que “...**algunas construcciones que se estaban realizando en propiedad del Sr. Carlos Alfaro, la misma se encuentra (sic) dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú...** En recorrido el día 18 de julio del presente año por el área de Guadalupe Arriba se pudo observar que **en la propiedad del Sr. Alfaro se continúa con el avance de las construcciones**. Esta actividad fue informada en un informe técnico realizado en el mes de abril por lo que **le informamos que el Sr. Alfaro no ha suspendido las labores en dicha actividad...**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

Lo expresado en los párrafos anteriores, trajo como consecuencia que la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente expediera la Resolución ADMS-AL-077-08 de 3 de septiembre de 2008, por cuyo conducto se admitió el desarrollo de una investigación de oficio en contra de Carlos Fernando Alfaro Hart, en la que se le brindó la oportunidad de hacer sus descargos y de presentar todas las pruebas documentales y testimoniales que a bien tuviera (Cfr. fojas 9-10, 14-22, 53-55, 56-61, 65-70, 73-75 y 77-78 del expediente administrativo).

Como parte de esa investigación, el Jefe del Parque Nacional Volcán Barú señaló en el Informe Técnico 012-09 de 20 de mayo de 2009, que se había llevado a cabo una inspección a las cabañas Los Quetzales, a fin de determinar las coordenadas, los límites de las edificaciones y la ubicación de las mismas, es decir, establecer si se encontraban dentro o fuera de dicho parque, y que toda esa información debía ser enviada al Departamento de Geomática para que verificara y certificara lo anterior (Cfr. fojas 83-84 del expediente administrativo).

El 15 de junio de 2009, a través de la nota ARACH-2331-09, el Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente le solicitó a la Directora Administrativa del Sistema de Información Ambiental de dicha entidad que el Departamento de Geomática verificara la posición de las coordenadas obtenidas en la inspección a la que nos hemos referido en el párrafo que precede (Cfr. foja 85 del expediente administrativo).

Después de la referida inspección y del análisis del Departamento de Geomática, el Director de la Administración de Sistemas de Información Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente remitió al Administrador Regional de Chiriquí la nota DASIAM-359-2009 de 14 de julio de 2009, con el objeto de indicarle lo siguiente con respecto a la **ubicación de tres (3) coordenadas de localización de las estructuras**, ya mencionadas: *“...de acuerdo a datos*

proporcionados, las mismas se localizan dentro del Parque Nacional Volcán Barú, de acuerdo al plan de manejo aprobado mediante Resolución AG-0295-2004, en la Zona de Uso Extensivo. El resultado de esta verificación no exime del cumplimiento de cualquier otra norma ambiental vigente aplicable a la (s) actividad (des), que se proyecten realizar en este globo de terreno...”, siendo esta conclusión con fecha anterior al acto acusado (Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. foja 88 del expediente administrativo).

En este contexto, resulta pertinente indicar que el artículo 23 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, de acuerdo al texto vigente al momento de los hechos, señalaba que los proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pudieran generar riesgo ambiental, requerirían de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución. Aunado a esto, el artículo 106 de la misma excerpta legal establece que toda persona, natural o jurídica, está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En atención a lo que señala el párrafo que precede, queda claro que antes de iniciar la construcción de las cabañas del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, el recurrente tenía que presentar un estudio de impacto ambiental debidamente aprobado; sin embargo, esto no ocurrió, ya que a través de dos inspecciones realizadas al área en distintas fechas, quedó demostrado que Alfaro Hart estaba efectuando construcciones dentro del perímetro que comprende los límites del Parque Nacional Volcán Barú y que, a pesar de que fue notificado que debía suspender dichas actividades hasta tanto no aportara el mencionado documento, prosiguió con su edificación, dando lugar a la emisión del acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 19-22 del expediente judicial).

En esta línea de pensamiento, este Despacho estima oportuno destacar lo que se manifiesta en el Informe de Conducta suscrito por el Administrador

Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, en el sentido de que aún cuando Carlos Fernando Alfaro Hart presentó como prueba la Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, mediante la cual el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables lo autorizó para que desarrollara el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, ubicado en Altos de Guadalupe, corregimiento de Cerro Punta, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, lo cierto es, que desde esa fecha hasta el 2008, momento en que inició la construcción de las tres cabañas, transcurrieron catorce años, en los que evolucionó la legislación ambiental, por lo que el recurrente debió tramitar un nuevo estudio de impacto ambiental que fuera acorde con la misma y que le permitiera llevar a cabo las mencionadas construcciones.

Por otra parte y contrario a lo manifestado por el demandante, con las inspecciones a las que nos hemos referido en los párrafos precedentes, se comprobó que las edificaciones construidas son nuevas y se encuentran dentro de áreas protegidas ubicadas en el Parque Nacional Volcán Barú, motivos por los cuales consideramos que el contenido del acto administrativo acusado de ilegal, es conforme a Derecho (Cfr. fojas 23-24 y 52 del expediente judicial).

En cuanto a la solicitud que hace el apoderado judicial del accionante para que la Sala declare a la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente como responsable de los daños y perjuicios causados que afirma le han sido a su persona, este Despacho estima que la misma resulta a todas luces improcedente, puesto que **la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, ya que, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, de

lo que es posible concluir, que dentro de los mismos no resulta viable solicitar el resarcimiento de daños y perjuicios ni su tasación por medio de peritaje, materia que es privativa de la acción de indemnización.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, emitida por la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas.

A. Se **objeta** la prueba de inspección judicial que debe realizarse a la finca 4055, terreno en el cual se encuentran las cabañas del proyecto Ecoturístico Los Quetzales, provincia de Chiriquí, cuya práctica solicita el recurrente, por no cumplir con la finalidad que le atribuye la ley, particularmente el **artículo 828 del Código Judicial**, el cual en su parte pertinente señala:

“Artículo 828: Podrá también pedirse la práctica de una inspección judicial sobre lugares o cosas que hayan de ser **materia del proceso**, cuando **el transcurso del tiempo haga difícil su esclarecimiento o cuando su conservación o estado en que se encuentre resultare difícil o improbable...**” (El destacado es de esta Procuraduría).

Tal como puede advertirse del contenido de la prueba aducida, ésta no se enmarca en alguno de los parámetros a los que se refiere de manera puntual la norma citada, puesto que no guarda relación con lugares o cosas que el transcurso del tiempo, haga difícil su esclarecimiento, su conservación o estado. Además, la emisión del acto acusado se fundamentó en el hecho de que el actor no presentó el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente.

También objetamos esta prueba porque el accionante no ha designado los peritos que utilizará para la práctica de esta diligencia, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 820 del Código Judicial.

B. Con el propósito que sea solicitado por la Sala e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 961-10