

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 434

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de septiembre de 2014

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

El Licenciado Víctor Manuel Martínez, actuando en representación de **Esperanza Mena y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**.

**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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado Víctor Manuel Martínez, quien actúa en representación de Esperanza Mena y otros, demanda la nulidad de la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011, por medio de la cual la Autoridad Nacional del Ambiente aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, presentado por la empresa Cantera del Istmo, S.A., para la ejecución del proyecto denominado “Extracción de Roca Cerro Cabra” (Cfr. fojas 3 y 9 – 15 del expediente judicial).

El proyecto en mención, consiste en la explotación de minerales no metálicos (piedra de cantera) en una zona solicitada en concesión minera al Ministerio de Comercio e Industrias, con un área total de 501.92 hectáreas. Según se indica en el acto acusado, del referido espacio geográfico sólo se explotaría la denominada Zona A, con una superficie de 39.63 hectáreas, y la denominada Zona B, con una superficie de 32.52 hectáreas, que dan un total de 72.15 hectáreas, localizadas en la finca 130669, inscrita en el Registro Público en el

Rollo 13473, documento 1 de la Sección de la Propiedad, perteneciente al Banco Hipotecario Nacional, ubicada en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, provincia de Panamá (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que la resolución acusada lesiona las siguientes disposiciones:

A. Del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2008, por medio del cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá:

a.1 El artículo 31, el cual establece que una vez presentado ante la Autoridad Nacional del Ambiente el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente al proyecto, obra o actividad de que se trate, ésta podrá solicitar información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter científico, académico y a personas individuales, a fin de obtener antecedentes en relación con la propuesta y sus posibles impactos ambientales (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial); y

a.2 El artículo 37 que, entre otras cosas, señala que durante la etapa de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III el promotor del proyecto, obra o actividad tendrá la obligación de realizar un foro público a su costo, en una fecha coordinada con la Autoridad Nacional del Ambiente, quien a su vez fungirá de moderador. Igualmente señala, que la Autoridad podrá disponer la realización de un foro público respecto a los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II cuando el proyecto, obra o actividad así lo amerite, o cuando la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto o la sociedad civil organizada lo soliciten (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

B. De igual manera, se aduce la infracción del artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, el cual se refiere a la obligación que recae sobre las instituciones del Estado, en el

ámbito nacional y local, en el sentido de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, cuando se trate, entre otros, de asuntos relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Los recurrentes estiman que la Resolución IA- 132-2011 de 22 de febrero de 2011, infringe los artículos 31 y 37 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009 y el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, puesto que, en su opinión, la Autoridad Nacional del Ambiente no solicitó información ni consultó a los grupos de la sociedad civil organizada o a entes científicos y académicos a fin de obtener antecedentes en relación con el proyecto de extracción de minerales no metálicos en el Cerro Cabra y las posibles afectaciones que se podrían derivar del mismo (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Así mismo, aducen que la entidad demandada tampoco realizó el foro público establecido en las normas que estiman como infringidas, lo que hubiese permitido a la comunidad directamente afectada exponer su percepción con respecto a los componentes del medio ambiente que se podrían ver perjudicados con el proyecto a desarrollar, así como los aspectos críticos relacionados con los potenciales impactos negativos que habían identificado en relación con el mismo (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Para efectos del concepto que debemos emitir en interés de la ley, consideramos necesario transcribir el contenido de los artículos 31 y 37 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, los que son del tenor siguiente:

“Artículo 31. Una vez presentado ante la ANAM el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente al proyecto, obra o actividad de que se trate, de acuerdo con el procedimiento previsto en este Reglamento y los establecidos en los reglamentos, manuales o guías, ésta podrá solicitar información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter

científico, académico, personas individuales, entre otros, para efectos de obtener antecedentes en relación con la acción propuesta y sus posibles impactos ambientales incluidos en el estudio de impacto ambiental u otros. Para estos fines, la ANAM elaborará un listado de instituciones y organizaciones de consulta que faciliten su labor.” (La negrita es nuestra).

“**Artículo 37.** El promotor del proyecto, obra o actividad tendrá la obligación de realizar un foro público a su costo, durante la etapa de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III, en una fecha coordinada con la ANAM, quien a su vez fungirá de moderador. **Esta misma Autoridad podrá disponer la realización del Foro Público respecto a los Estudios Categoría II cuando, el proyecto, obra o actividad así lo amerite,** o cuando la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto o la sociedad civil organizada así lo soliciten.

En el primer caso, cuando la ANAM sea la que convoque a foro público y luego dicha instancia determine que las razones o motivos que fundamentaron su solicitud han sido subsanadas podrá, desistir de dicho requerimiento.

Para los efectos correspondiente, en el segundo caso, deberá presentarse a la ANAM una solicitud debidamente fundamentada, y suscrita, sin limitarse a ello, por no menos del 2% de los ciudadanos residentes en la comunidad o comunidades dentro del área de influencia del proyecto, con indicación de sus nombres y apellidos, número de cédula de identidad personal, firma y lugar de residencia debidamente certificado por el corregidor de la circunscripción correspondiente o por el Tribunal Electoral, teléfonos, correo electrónicos. La aceptación o rechazo de esta solicitud será comunicada a través del corregidor de la circunscripción correspondiente. En el tercer caso, dicha petición deberá estar suscrita, sin limitarse a ello, por no menos del 2% de los ciudadanos residentes en la provincia o comarca dentro de la que esté localizada la comunidad o comunidades, con indicación de sus nombres y apellidos, número de cédula de identidad personal, firma y lugar de residencia debidamente certificado por el alcalde o gobernados de la circunscripción correspondiente o por el Tribunal Electoral.

La ANAM podrá solicitar a la comunidad directamente afectada la etapa de revisión del Estudio de Impacto Ambiental, su percepción respecto a los componentes del medio ambiente que podría afectar el proyecto, obra o actividad de que se trate, y a los aspectos críticos relacionados con potenciales impactos ambientales negativos por ellos identificados y/o que pudiesen estar no identificados en la magnitud correspondiente.

El foro público se realizará sobre la base de una exposición detallada de la acción propuesta y del Estudio de Impacto Ambiental, correspondiente, por parte del Promotor del proyecto,

obra o actividad o de quien él designe, de manera que se puedan cumplir los requerimientos formales establecidos en el presente Decreto Ejecutivo, o en todos en los que guarde relación.

El promotor deberá acreditar la forma de convocatoria de los participantes, así como los mecanismos de difusión empleados; los que deberán garantizar una expedita participación de la comunidad directamente afectada o beneficiada. Asimismo, el foro público deberá brindar principalmente a la comunidad afectada o beneficiada los espacios adecuados para la presentación de sus comentarios sobre el proyecto, obra o actividad y sobre el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente.

El Promotor del proyecto, obra o actividad deberá remitir a la ANAM un informe sobre lo planteado durante la realización del foro el cual será incluido en el expediente. Este informe será presentado hasta cinco días pasadas del foro público realizado.

El foro deberá realizarse principalmente en la comunidad o el distrito donde se encuentra ubicado el proyecto, obra o actividad, en caso contrario el promotor deberá justificar el sitio propuesta a lo cual la ANAM a través de la Administración Regional correspondiente evaluará lo presentado y deberá dar su aprobación formal. La Administración Regional enviará a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental el informe con copias de la documentación correspondiente.” (Lo resaltado es nuestro).

Las normas transcritas se encuentran insertas dentro del **Título IV “De la participación ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental”**, del referido Decreto Ejecutivo y **las mismas buscan garantizar la participación ciudadana** en las decisiones que puedan adoptar las autoridades en relación con algún proyecto, obra o actividad que se presente ante la Autoridad Nacional del Ambiente, con el propósito de conocer el impacto de las mismas en el ambiente, **así como para brindarle a las comunidades afectadas o beneficiadas la oportunidad para que puedan expresar su opinión y comentarios sobre el proyecto, obra o actividad de que se trate.**

Esa misma finalidad **de garantizar la participación ciudadana** en aquellas decisiones que las entidades del Estado adopten y que pudieran afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos se encuentra reconocida en el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, el cual expresa lo siguiente:

“Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, **tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley.** Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicio.” (Lo resaltado es nuestro).

Visto lo anterior, resulta evidente que en la situación en estudio el debate jurídico se centra en determinar si antes de aprobarse el Estudio de Impacto Ambiental para el proyecto *“Extracción de Roca Cerro Cabra”*, **se dieron los adecuados mecanismos de consulta ciudadana que permitieran a los moradores del corregimiento de Veracruz**, exponer sus inquietudes y reparos con respecto al referido proyecto.

Igualmente, advertimos que si bien es cierto en el acto acusado se indica que el promotor entregó *“los avisos de consulta pública en el periódico del proyecto de evaluación”*, y que *“fue sometido el Estudio de Impacto Ambiental, al período de consulta pública, dispuesto para tales efectos”*; no lo es menos, que de las constancias procesales se infiere que tal proceso **no fue suficiente para permitir a la comunidad afectada que manifestara su posición en relación con el proyecto en mención**, tal como se expondrá a continuación.

En efecto, según consta en autos, algunos moradores del corregimiento de Veracruz acudieron voluntariamente a las sesiones ordinarias del Consejo Municipal de Arraiján celebradas el **20 y 27 de marzo y el 5 de abril de 2012**, en las cuales, al recibir cortesía de Sala, manifestaron **su total disconformidad con la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental relativo al proyecto denominado “Extracción Roca de Cerro Cabra”** (Cfr. fojas 17 a 45 del expediente judicial).

En tal sentido, cuestionaron el método de participación ciudadana empleado por los promotores del proyecto, consistente en una reunión informativa

y en la aplicación de encuestas, pues, afirmaron no conocer a las personas a las cuales se les aplicó dicho instrumento de medición y si éstas eran moradoras del corregimiento de Veracruz (Cfr. fojas 21 y 24 del expediente judicial).

Al respecto observamos, que aunque en el expediente judicial reposan algunas de las encuestas realizadas, en éstas sólo se consignó que las personas objeto del muestreo eran moradores de Arraiján, **sin hacer alguna precisión adicional en cuanto al domicilio específico de las mismas** dentro del referido distrito (Cfr. fojas 54, 55 a 63 del expediente judicial).

En relación con lo expuesto, debemos añadir que **la disconformidad y la presión pública puestas de manifiesto por los residentes del corregimiento de Veracruz** con respecto al proyecto “Extracción de Roca Cerro Cabra”, llevó al Consejo Municipal de Arraiján a adoptar el **Acuerdo Municipal 24 de 5 de abril de 2012**, a través del cual **declaró como área protegida**, entre otras, **al Cerro Cabra**, en el que se encuentra la zona que iba a ser explotada por la empresa Cantera del Istmo, S.A.; acto administrativo que, pese a ser posterior a la resolución acusada, **revela la importancia que revestía este tema para la comunidad afectada** (Cfr. fojas 46 y 47 del expediente judicial).

En este contexto, coincidimos con lo expresado por la Sala en la Resolución de 30 de abril de 2014, por medio de la cual **accedió a la suspensión provisional de la Resolución IA-132-2011 de 22 de febrero de 2011**, objeto de reparo, en la cual, entre otras cosas expresó que:

- “ ...
- **La declaratoria de área protegida de Cerro Cabra, por parte del Consejo Municipal del Distrito de Arraijan, respondió a las inquietudes manifestadas por los residentes del área, quienes preocupados por la posible afectación al medio ambiente y a la calidad de vida de las comunidades circunstantes**, solicitaron a las autoridades municipales la protección de este espacio geográfico.
 - En ese sentido, las actividades autorizadas a través del estudio de impacto ambiental aprobado por la resolución IA

132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, consistentes en la explotación de minerales no metálicos (piedra de cantera), **podrían ocasionar grave afectación al medio ambiente y a la salud humana, lo cual sería agravado dada la condición de área protegida de Cerro Cabra.**” (Cfr. fojas 178 y 179 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

Lo expuesto hasta aquí, deja en evidencia que en lo actuado no se dio **una adecuada convocatoria para una efectiva participación ciudadana**, de acuerdo con el procedimiento establecido para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, en este caso, del proyecto para la “*Extracción de Roca Cerro Cabra*”, lo que hubiese garantizado a quienes se pudieran ver perjudicados con el mismo, la oportunidad de presentar sus puntos de vista, tomando en consideración los antecedentes de la obra, las posibles afectaciones ambientales, los potenciales impactos negativos al entorno y a la salud humana.

Por tratarse de un proyecto sensitivo para la comunidad, pues, versaba sobre la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera) en la población de Veracruz, la Autoridad Nacional del Ambiente debió procurar la participación ciudadana, ya sea: **1) solicitando información a la sociedad civil organizada, así como a entes de carácter científico, académico, personas individuales entre otros, a fin de obtener antecedentes en relación con la acción propuesta y sus posibles impactos ambientales**, tal como lo establece el artículo 31 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; **2) y/o realizando el foro público al que se refiere el artículo 37 de la norma reglamentaria antes indicada, y que puede ser ordenado respecto a los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, cuando el proyecto, obra o actividad así lo amerite**; requisitos a los que no se dio cumplimiento en la situación en estudio.

En concordancia con lo expuesto, la participación de la comunidad afectada también debió permitirse de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la

Ley 6 de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, a través de alguno de los mecanismos establecidos en el artículo 25 de la referida ley, lo que, como hemos visto, tampoco ocurrió.

Frente al hecho de que la comunidad **no participó adecuadamente en el proceso de evaluación para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental que se impugna**, consideramos que se han infringido las normas aducidas por la parte actora en sustento de su pretensión; razón por la cual, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución 132-2011 de 22 de febrero de 2011, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

V. Pruebas. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 383-12

Para revisión del Lic. Rojas