**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**MINISTERIO PÚBLICO**
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

**Vista Número** 751

**Panamá,** 22 de julio de 2009

| | |
|---|---|
| **Proceso contencioso administrativo de nulidad.** | Demanda contencioso administrativa de **nulidad** promovidas por el licenciado Carlos Durán, S., en nombre y representación de **Leopoldo Luis Benedetti Milligan**, para que se declare nula, por ilegal, **la resolución DIEORA-IA-001-2008 de 2 de enero de 2008**, emitida por la administradora general de la **Autoridad Nacional del Ambiente.** |
| **Concepto** | |

**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 y los conceptos de las supuestas violaciones.**

El demandante considera que la resolución DIEORA-IA-001-2008 de 2 de enero de 2008, mediante la cual la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) aprobó el estudio de impacto ambiental (EIA) categoría II, para el establecimiento de una planta de molienda de clinker, almacenamiento y expendio de cemento, presentado por las empresas Parque Industrial Marítimo, S.A. y Pancem, S.A., infringe en forma directa, por omisión, los artículos 2, 4, 24

literales d, d.4, d.4.5 y 54 del decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000; el artículo 83 del decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006; los artículos 34 y 202 de la ley 38 de 2000; los artículos 508 y 510 del Código Judicial; así como el numeral 6 del artículo 7, de la ley 41 de 1998. Según expresa, este acto administrativo fue expedido sin que el estudio de impacto ambiental cumpliera con el uso de suelo aprobado por el Ministerio de Vivienda y el foro público celebrado el 18 de septiembre de 2007, fue realizado con posterioridad al término de tres (3) meses fijados por la Autoridad Nacional del Ambiente para su realización, por lo que solicita se declare nula, por ilegal la citada resolución. (Cfs. Fojas 38 a 78 del expediente judicial).

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

Para esta Procuraduría no le asiste razón al demandante por cuanto que la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, mediante las resoluciones 09-2007 de 26 de febrero de 2007 y 10-2007 de 27 de febrero de 2007, asignó el "uso de suelo industrial" a los polígonos 2,3,4,7 y 8 de las parcelas P-BU03-03 y PBU-03-04, ubicadas en la antigua base naval de Rodman, sitio en el que se desarrollará el proyecto denominado "planta de molienda de clinker, almacenamiento y expendio de cemento", que pretenden construir las empresas Parque Industrial Marítimo de Panamá, S.A.(PIMPSA) y PANCEM, S.A.

Las mencionadas resoluciones sobre asignación de uso de suelo también han sido objeto de demanda en otro proceso contencioso de nulidad, instaurado por el propio accionante, aun

en curso en esa Sala de lo Contencioso Administrativo que al levantar la medida de suspensión provisional que previamente había decretado, sobre la misma expresó en resolución de 1 de septiembre de 2008, que corre de fojas 137 a 144 del expediente judicial:

> "…
> Según consta en autos, el punto medular de este proceso lo constituye la asignación, por parte de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, del "Uso de Suelo Industrial" a los Polígonos Nos. 2,3,4,7 y 8 de las parcelas P-BU03-03 y PBU03-4, ubicados en …
> …
> Como se aprecia, uno de los elementos considerados por el Tribunal, para arribar a tales conclusiones preliminares, es la **aplicabilidad del Anexo I de la Ley 21 de 1997 (Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica) y de la Ley 12 de 2007, y sus requisitos, a los polígonos objeto de las Resoluciones No.09-2007 y 10-2007;** no obstante, **y según lo aclara el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda** en su informe de conducta, y lo reafirman los dos terceros interesados en la controversia, la Base Naval de Rodman, donde se encuentran los polígonos en referencia, **está comprendida dentro del Área del Canal de Panamá**.
> Ese sector, se identifica en el **Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Canal (Anexo II de la Ley 21 de 1997),** como área de uso Mixto (Centro Urbano) nomenclatura V, totalmente distinta a las categorías II y III contenidas en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica (Anexo I de la Ley 1 de 1997). De allí, que la ley 12 de 2007, viene a modificar el **Anexo I** de la Ley 21 de 1997, y no parece se el instrumento legal aplicable para el Área del Canal de Panamá, en que se ubica la Base Naval de Rodman, y los polígonos mencionados en las Resoluciones 09-2007 y 10-2007.
> ..
> Dentro de estas perspectivas y atendiendo a las aclaraciones ofrecidas por la autoridad demandada, puede inferirse que los presupuestos de la Ley 12 de 2007, y el

> **Plan Regional (Anexo I de la Ley 21 de 1997), no son los aplicables a la situación de los polígonos comprendidos en las Resoluciones atacadas.**
> ...
> En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, deja sin efecto el auto de 12 de junio de 2007, y en su lugar **ORDENA EL LEVANTAMIENTO** de la Suspensión Provisional de los efectos de la Resolución **No.09-2007 de 26 de febrero de 2007 y la Resolución No. 10-2007 de 27 de febrero de 2007,** emitidas por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda."

De lo anterior se deduce con meridiana claridad, que los cargos que formula el demandante a la resolución DIEORA-IA-001-2008 de 2 de enero de 2008, cuya nulidad demanda, carecen de fundamento, ya que para la fecha de su expedición, el Ministerio de Vivienda, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Urbano, había asignado por medio de las resoluciones 09-2007 y 10-2007, de 26 y 27 de febrero de 2007, la categoría de uso de suelo industrial a los polígonos de terreno ubicados dentro de la antigua base naval de Rodman, en los que quedan comprendidas las parcelas P-BU03 y PBU-03-04, en donde las empresas promotoras antes señaladas, pretenden desarrollar el proyecto.

En lo que respecta a la alegada violación de los artículos 34 y 202 de la ley 38 de 2000; 508 y 510 del Código Judicial; numeral 6 del artículo 7 de la ley 41 de 1998, bajo el argumento expuesto por la parte demandante en el sentido que el foro público celebrado por PIMPSA/PANCEM el 18 de septiembre de 2007, dentro del proceso de evaluación del proceso del estudio de impacto ambiental, fue realizado un (1) mes y cinco (5) días después del 12 de agosto de 2007, fecha en que venció el término

fatal de tres meses fijado por la ANAM que se llevara a cabo tal actividad, nos permitimos expresar lo siguiente.

Mediante la resolución DIEORA IA-RECH-001-2007 de 30 de marzo de 2007, notificada en la misma fecha, la Autoridad Nacional del Ambiente rechazó el estudio de impacto ambiental categoría II, propuesto por las promotoras del proyecto; decisión que fue impugnada por dichas empresas mediante recurso de reconsideración presentado el 10 de abril de 2007, posteriormente decidido mediante la resolución AG-0260-2007 de 11 de mayo de 2007, en la que la Autoridad resolvió concederles el término de tres (3) meses establecido a través de la nota DIEORA-AP-125-2702 de 27 de febrero de 2007, y reanudar el proceso de evaluación a la etapa anterior a la emisión de la referida resolución DIEORA IA-Rech-001-2007, que originalmente rechazó el estudio de impacto ambiental, y continuar con la evaluación de los aspectos técnicos de su contenido.

Para efectos de un mejor entendimiento de lo antes indicado, resulta importante anotar que a través de la nota DIEORA-DEIA-AP-125-2702-07 de 27 de febrero de 2007, el director de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente le solicitó a la empresa Parque Industrial Marítimo, S.A. (PMPSA), la presentación de ciertos documentos y le recordó que estaba a la espera del permiso de compatibilidad de la Autoridad del Canal de Panamá; del uso de suelo aprobado por el Ministerio de Vivienda y de la realización del foro público, además de los comentarios de las unidades ambientales consultadas. Dicho funcionario igualmente le advirtió a las empresas promotoras que si no se cumplía lo solicitado,

transcurridos tres (3) meses desde el recibo de dicha nota, daría por concluido el proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental requerido para el desarrollo del proyecto de la planta procesadora.

Para los fines de este concepto también es pertinente observar que la resolución AG-0260-2007 de 11 de mayo de 2007, ante citada, fue notificada al representante legal de las empresas promotoras el 11 de mayo de 2007, por lo que a partir del día siguiente empezó a contarse el término de tres (3) meses concedido para la presentación de la documentación solicitada y para la realización del foro público. Tal término venció el lunes 13 de agosto de 2007, por haber sido inhábil el último día de los tres meses concedidos, el cual, por ser de meses, se ajustaba al calendario común, según lo contemplado en el artículo 67 de la ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo común.

Sobre la realización del foro público en el término señalado, la Autoridad Nacional del Ambiente en su "Informe explicativo de conducta del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, por el cual se emite la resolución DIEORA IA-001-2008 de 2 de enero de 2008", que corre de fojas 171 a 180 del expediente judicial, señala lo siguiente:

> "…
> 17. En virtud de que el proceso de evaluación del Estudio de Impacto fue reanudado, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental le solicita información complementaria a través de la nota DIEORA-DEIA-AP-287-1405-07 de 14 de mayo de 2007, para lo cual mediante nota s/n, recibida el 6 de agosto de 2007, el promotor hace entrega de la información indicando lo siguiente:

- ...
- Con relación al Foro Público solicitado por ANAM, solicita se realice una reunión para coordinar el lugar, fecha, hora y otros pormenores relacionados con esta actividad.
  (ver fojas de la 369 a la 595 del expediente administrativo correspondiente)

18. Mediante nota DIEORA-DEIA-AP-558-2008-07, del 20 de agosto de 2007, la ANAM le indica al promotor que para la realización del Foro público debe coordinar con la Administración Regional de Panamá Oeste (ver foja 693 del expediente administrativo correspondiente)
19. A través de la nota s/n, recibida el 6 de agosto de 2007, el promotor hace entrega del Informe de Foro público realizado el 18 de septiembre de 2007, en el Gimnasio de la Antigua Base Naval de Rodean.(sic)

…”

Adicionalmente, a foja 10 de dicho informe, visible a foja 176 del expediente judicial, la Autoridad Nacional del Ambiente explica lo siguiente:

“…
3. Otro de los argumentos, se refiere a que a pesar de haberse reanudado el término dispuesto por la nota DIEORA-DEIA-AP-125-2702-07 de 27 de febrero de 2007, el foro no fue realizado en dicho plazo, por lo cual es extemporáneo e ilegal.
Si bien es cierto, que evidentemente al reanudarse el término establecido por la nota antes mencionada, el foro debió realizarse antes de finalizar el mes de agosto de 2007, es preciso aclarar que a lo largo del proceso de evaluación se verifica la anuencia de las empresas promotoras a realizar el mismo, lo cual, se ve evidenciado a través de múltiples correspondencias remitidas a nuestra entidad solicitando la coordinación para establecer la fecha.
En concordancia con el contenido del artículo 36 del Decreto Ejecutivo No. 59 de 2000, por el cual se regula el proceso de evaluación de impacto ambiental, que

> establece “El Promotor del proyecto tendrá la obligación de realizar un foro público durante la etapa de revisión de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría III, según la fecha establecida por la Autoridad Nacional del Ambiente. Esta misma Autoridad o el Administrador Regional, según corresponda, podrá disponer la realización del Foro Público respecto a los Estudios Categoría II, cuando, el proyecto así lo amerite, o cuando la comunidad organizada lo requiera”. (el subrayado es nuestro). Las empresas promotoras con anterioridad al vencimiento del término estipulado, promovieron a través de reiteradas solicitudes la coordinación de la fecha establecida para ejecución del foro público.
> …”

Lo expresado por la Autoridad Nacional del Ambiente, evidencia que no le asiste razón al demandante para afirmar que el foro público realizado por las promotoras del proyecto a desarrollar en la antigua base naval de Rodman es ilegal y extemporáneo, pues el plazo de tres (3)meses para la realización de dicho foro se prorrogó más allá de su término de vencimiento, debido a que, durante el transcurso del mismo, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 6 numeral k) del decreto ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000, le solicitó a las promotoras explicar, justificar, detallar, aclarar, definir, etc., diversos aspectos relativos al estudio de impacto ambiental presentado; como lo evidencia la nota DIEORA-DEIA-AP-287-1405-07 de 14 de mayo de 2007, visible de fojas 122 a 126 del expediente judicial. Además, antes del vencimiento del término, éstas promovieron a través de reiteradas solicitudes que la entidad coordinara la fecha para la realización del foro público, puesto que según el artículo 36

del decreto ejecutivo 59 de 2000, tal fecha solo puede establecerla la Autoridad Nacional del Ambiente, por lo que no es posible imputar a las promotoras del proyecto la verificación del foro público en una fecha posterior a la establecida en el plazo originalmente dado para tal propósito.

Las anteriores consideraciones permiten a esta Procuraduría solicitar al Tribunal se sirva declarar **QUE NO ES NULA, POR ILEGAL**, la resolución DIEORA-IA-001-2008 de 2 de enero de 2008, a través de la cual la Autoridad Nacional del Ambiente aprobó el estudio de impacto Ambiental, Categoría II, denominado "Planta de molienda de clínker, almacenamiento y expendio de cemento" presentado por las empresas Parque Industrial Marítimo de Panamá, S.A. y PANCEM, S.A.

**III. Pruebas:**

1.-Se aceptan: la copia autenticada de las resoluciones DIEORA-IA-001-2008 de 2 de enero de 2008; DIEORA-IA-RECH-001-2007 de 30 de marzo de 2007 y AG-0260-2007 de 11 de mayo de 2007; la agenda o programa del Foro Público celebrado el 18 de septiembre de 2007; la copia autenticadas de la nota DIEORA-DEIA-AP-125-2702-07 de 27 de febrero de 2007; así como el expediente administrativo completo contentivo del proceso de evaluación de impacto ambiental, categoría II, que se lleva en la Autoridad Nacional del Ambiente y del expediente 159-07 contentivo de las demandas contencioso administrativas de nulidad, acumuladas, interpuestas en contra de las resoluciones 09-2007 de 26 de febrero de 2007 y 10-2007 de 27 de febrero de 2007, emitidas por la Dirección General de Desarrollo Urbano del

Ministerio de Vivienda, que se encuentra en la Secretaría de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Se objetan, por inconducentes, las pruebas consistentes en publicaciones en diarios de circulación nacional.

**IV. Derecho.**

Se niega el aducido por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Oscar Ceville**
**Procurador de la Administración**

**Nelson Rojas Avila**
**Secretario General**