

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1032

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de octubre de 2020

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

La Licenciada **Glenda Robles Pereira** y el Licenciado **Santander Tristán Donoso**, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, emitida por la **Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente**.

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.**

La Licenciada **Glenda Robles Pereira** y el Licenciado **Santander Tristán Donoso**, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, demanda la nulidad de la **Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018**, por la cual la **Directora Regional de la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente** resolvió, entre otras cosas, aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", con todas las medidas de mitigación contempladas en el referido estudio, las cuales son de forzoso cumplimiento (Cfr. fojas 111 a 113 del expediente judicial).

Según se expone en el referido acto administrativo, dicho Estudio de Impacto Ambiental fue elaborado bajo la responsabilidad del Ingeniero Javier Torres y la Licenciada Janitze Torres, personas naturales inscritas en el Registro de Consultores Ambientales que lleva el Ministerio de Ambiente; y el proyecto en mención consiste en la construcción de un conjunto residencial de

apartamentos, conformado por un edificio de tres (3) altos y dos (2) niveles de estacionamientos, de los cuales tres (3) niveles serán sobre la superficie de rodadura de calle (000, 100 y 200) y dos (2) niveles bajo la superficie (Niveles subterráneos -200, -100). Agrega que, el edificio contará con área verde, muro perimetral con garita de seguridad veinticuatro (24) horas; cuarenta y ocho (48) puestos de estacionamientos para residentes y siete (7) puestos para visitantes; y se desarrollará dentro de un área de mil ochocientos treinta y seis metros cuadrados con once decímetros cuadrados (1836 m<sup>2</sup> + 11 dm<sup>2</sup>), pertenecientes a la finca inscrita en el Registro Público, con Código de Ubicación 8720, Folio Real 238910, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en el sector de Clayton, corregimiento de Ancón, distrito de Panamá (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

Los actores estiman que la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, ya descrita, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que hace referencia a la forma para realizar modificaciones a las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Cfr. páginas 1 y 3 de la Gaceta Oficial 27269-A de 18 de abril de 2013 y fojas 7 a 8 del expediente judicial).

B. El artículo 24 de la Ley 6 de 22 enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, que hace alusión a la obligatoriedad de las instituciones del Estado, a nivel nacional y local, de garantizar la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que afecten sus intereses y derechos, de conformidad con las modalidades de participación pública establecidos por la ley en referencia (Cfr. páginas 1 y 10 de la Gaceta Oficial 24476 de 23 de enero de 2002 y fojas 9 a 11 del expediente judicial).

C. El numeral 1 del artículo 35 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, que establece los derechos de los consumidores, no obstante, es oportuno indicar que el numeral alegado por los accionantes como infringido corresponde ciertamente al numeral 2 que dispone que los consumidores recibirán de los proveedores toda la información sobre el producto o servicio ofrecido

de manera clara y veraz, de forma que puedan tomar una decisión al momento de adquirir el producto o servicio, así como realizar un consumo adecuado de los mismos, conforme a las regulaciones nacionales (Cfr. páginas 1, 7 y 8 de la Gaceta Oficial 25914 de 7 de noviembre de 2007 y fojas 11 a 13 del expediente judicial).

D. El artículo 5 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que establece la obligación del Ministerio de Ambiente de convocar a consulta pública sobre temas o problemas ambientales que, por su importancia, requieran ser sometidos a la consideración de la población (Cfr. páginas 1 y 3 de la Gaceta Oficial 27749-B de 27 de marzo de 2015 y fojas 9 a 11 del expediente judicial).

E. Los artículos 13, 17, 23, 24, 29 (numeral 1) y 35 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, que reglamenta el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, que en su orden se refieren a los derechos de la sociedad civil en dicho proceso; la facultad del Ministerio de Ambiente de solicitar al promotor la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental; el derecho que se reserva la entidad rectora del ambiente de ordenar mediante proveído el cambio de la categoría del Estudio de Impacto Ambiental; los cinco (5) criterios de protección ambiental que deben considerar los promotores y las autoridades para la elaboración y evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental; las tres (3) categorías de Estudios de Impacto Ambiental existentes; los mecanismos de participación ciudadana para los Estudios de Impacto Ambiental, Categoría I y el aviso de consulta pública que debe publicar el promotor para facilitar la participación de la comunidad directamente afectada o beneficiada (Cfr. páginas 1, 9, 14, 15, 17 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009; páginas 1 a 3 de la Gaceta Oficial 26844-A de 5 de agosto de 2011, fojas 9 a 11 y 13 a 19 del expediente judicial).

F. La Resolución 139-2000 de 8 de agosto de 2000, relativo a las normas especiales para mantener el carácter de Ciudad Jardín en la Región Interoceánica (Cfr. páginas 1 y 14 de la Gaceta Oficial 24130 de 1 de septiembre de 2000 y fojas 7 a 9 del expediente judicial).

G. El artículo 2 (numeral 1) de la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, "*Por la cual se crean los Códigos de Zona y Normas de Desarrollo Urbano para el Área del Canal*", que señala que los códigos de desarrollo urbano se establecerán incluyendo como principio básico mantener el

carácter de la Ciudad Jardín dentro de la Región Interoceánica, que promuevan una imagen visual armónica con el medio natural y el entorno urbano (Cfr. páginas 2, 30 y 31 de la Gaceta Oficial 24645 de 24 de septiembre de 2002 y fojas 7 a 9 del expediente judicial).

H. El artículo 1 de la Resolución 2-2009 de 16 de enero de 2009, que hace alusión a las regulaciones a nivel nacional para el cálculo de número de habitantes en edificios de apartamentos y establecimientos de hospedaje público que se construyan en el país, sin embargo, es preciso señalar que la disposición alegada como infringida por los accionantes fue derogada mediante la Resolución 32-2019 de 21 de enero de 2019 (Cfr. páginas 1 y 25 a 27 de la Gaceta Oficial 26220 de 10 de febrero de 2009, páginas 1, 11 y 12 de la Gaceta Oficial 28700 de 23 de enero de 2019 y fojas 11 a 13 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, los demandantes señalan, entre otras cosas, que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", el cual fue aprobado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, mediante la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, acusada de ilegal, se aprobó con un código de uso de suelo R2d1, que corresponde a edificaciones de mediana densidad, sin embargo, arguyen que de acuerdo al mapa de zonificación de códigos de uso de suelo estas áreas corresponden al código R1d2, viviendas de baja densidad, por lo que a su juicio no procede dicha edificación en el área identificada (Cfr. fojas 6 y 8 del expediente judicial).

Asimismo, los actores alegan que el área aprobada para el desarrollo del proyecto está sujeto al concepto de Ciudad Jardín, sistema normativo independiente al que rige actualmente para el área metropolitana, por tanto, estiman que si el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) continúa de forma discrecional variando las categorías de uso de suelo, se estarían creando condiciones adversas en las áreas revertidas, la cuenca hidrográfica del Canal y el ordenamiento territorial y ambiental del país (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

En cuanto a la participación ciudadana en el Estudio de Impacto Ambiental, los recurrentes afirman que no hay desarrollo sostenible y protección ambiental sin la participación pública, de allí la necesidad de asegurar su participación en todos los procesos de evaluación ambiental, sin embargo, señalan que en el caso que nos ocupa se entrevistaron a doce (12) personas, de las cuales cuatro (4) son residentes y el resto son transeúntes o trabajadores, y si bien el proyecto es Categoría I, el promotor debió incluir la percepción de la comunidad directamente afectada, y a su juicio, dicho contexto no se cumplió, tal como lo disponen las normas que fundamentan la participación pública, a saber: el Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009, la Ley 6 de 22 de enero de 2006 y la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Añaden que, según la publicidad comercial del proyecto, el edificio tiene una capacidad para noventa y seis (96) personas en un globo de terreno de mil ochocientos treinta y seis metros cuadrados con once decímetros cuadrados ( $1836 \text{ m}^2 + 11 \text{ dm}^2$ ), cuando debería ser de cincuenta y cinco (55) personas, de conformidad con la Resolución 139-2000 de 8 de agosto de 2000, por tanto, presenta un excedente de cuarenta y un (41) personas. En ese mismo orden, los actores indican que según el Estudio de Impacto Ambiental el proyecto cuenta con tres niveles (planta baja, un primer y segundo piso), no obstante, la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio lo aprobó con un sótano, una planta baja y tres niveles, en consecuencia, estiman que se ha engañado a las comunidades, los consumidores y al Estado (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

Finalmente, exponen que el Estudio de Impacto Ambiental acusado de ilegal debe ser Categoría III, atendiendo recomendación del Concejo Municipal del Distrito de Panamá basada en estudios de la Comisión de Vivienda y criterios expuestos por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá. Del mismo modo, argumentan que existen impactos de carácter indirecto, acumulativos y sinérgicos que no fueron contemplados en el instrumento de gestión ambiental y que dan lugar para la calificación de la categoría del proyecto, tales como el sistema de agua y alcantarillado que se conectó sin considerar que el mismo fue construido para una capacidad poblacional menor y el cauce pluvial de las aguas que descienden de los edificios de la

Caja de Seguro Social (CSS) que fue alterado por el proyecto, situación que puede generar impactos indirectos durante la estación lluviosa (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, los demandantes insisten en la necesidad de recategorizar el Estudio de Impacto Ambiental sobre la base de los cinco (5) criterios de protección ambiental establecidos en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, toda vez que a juicio de los demandantes el proyecto no consideró el nivel de las vibraciones, las características del suelo, la cantidad de personas, el exceso de los niveles del edificio, la existencia de una laja en el corazón del área a edificar que se extiende a dos calles de la Calle Marby, el manejo de las aguas pluviales, los árboles maduros devastados (espavé y otras especies) y la sobrepoblación que genera el proyecto en un espacio R1d2 destinado para residencias de baja intensidad.

Por las razones expuestas, los actores consideran que, luego de su análisis, debe declararse nula, por ilegal, la **Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018**, emitida por la **Directora Regional de la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente**, por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado *"Edificio de Apartamentos"* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho procede a emitir su concepto de la siguiente manera.

#### **1. Consideraciones previas.**

De conformidad con el **artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, General de Ambiente de la República de Panamá, las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental, previo al inicio de su ejecución, los cuales deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental; y según el **artículo 9 del mismo cuerpo normativo**, el proceso de evaluación de impacto ambiental incluirá mecanismos de participación ciudadana y comprenderá cuatro (4) etapas, la primera de las cuales consiste en la presentación ante el Ministerio de Ambiente del Estudio de Impacto Ambiental, atendiendo a lo dispuesto a su reglamentación; la segunda, la revisión del instrumento de gestión ambiental por parte de la entidad rectora; la tercera, la

aprobación o rechazo por parte del Ministerio de Ambiente; y, la cuarta, en el seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Plan de Manejo Ambiental (PMA), el Estudio de Impacto Ambiental y del contenido la resolución de aprobación (Cfr. página 12 de la Gaceta Oficial 28131-A de 4 de octubre de 2016).

En ese orden de ideas, resulta imperativo destacar que con la finalidad de reglamentar el proceso de evaluación de impacto ambiental, se promulgó el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, en cuyo artículo 9, literales a), c) y e), respectivamente, se le atribuye a las Administraciones Regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), hoy Direcciones Regionales del Ministerio de Ambiente, la función y responsabilidad de: ***“Administrar el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en el ámbito regional de acuerdo a lo que establezca este Decreto Ejecutivo y a las directrices e indicaciones establecidas por la Administración General o la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental”, “Velar por el cumplimiento de los procedimientos administrativos y la concurrencia de los contenidos de los Estudios de Impacto Ambiental que deben someterse a su evaluación, una vez estén habilitadas” y “Revisar y evaluar los Estudios de Impacto Ambiental de Categorías I y II, y emitir la Resolución Ambiental de aprobación o de rechazo de los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II, una vez sean legalmente habilitadas por él o la Administrador (a) General de la ANAM”*** (Cfr. páginas 7 y 8 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

En ejercicio de tal función, esta Procuraduría observa que la Directora Regional de la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente emitió la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, por medio de la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado *“Edificio de Apartamentos”*, con todas las medidas de mitigación de forzoso cumplimiento, contempladas en el mismo; resolución que constituye el acto acusado de ilegal.

Cabe señalar, que según consta en el citado acto administrativo y en la copia del Estudio de Impacto Ambiental aportada por los actores, el mismo consiste en la construcción de un conjunto residencial de apartamentos, conformado por un edificio de tres (3) altos y dos (2) niveles de

estacionamientos; y se desarrollará dentro de un área de mil ochocientos treinta y seis metros cuadrados con once decímetros cuadrados (1836 m<sup>2</sup> + 11 dm<sup>2</sup>), en la finca 238910 que se localiza en el sector de Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 30 y 111 del expediente judicial).

2. Respecto al código de uso de suelo del área aprobada para el desarrollo del proyecto denominado "Edificio de Apartamentos" y la categorización propuesta para el Estudio de Impacto Ambiental.

A este respecto, es oportuno señalar que el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, establece un cuadro con los contenidos mínimos que deben incluir los Estudios de Impacto Ambiental, dependiendo de su categoría, para garantizar una adecuada y fundada predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales que pueda generar el proyecto, obra o actividad, así como la idoneidad técnica de las medidas propuestas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos (Cfr. páginas 24 a 27 de la Gaceta Oficial 26,352-A de 24 de agosto de 2009).

En concordancia con la norma citada, se observa que el literal a) del artículo 41 del referido cuerpo normativo dispone que en la fase de admisión, *"...se recibirá y verificará, de acuerdo a su categoría, si el Estudio de Impacto Ambiental cumple con los contenidos mínimos establecidos en el Artículo 26 del presente Reglamento..."*. Asimismo, el literal b) de la citada excerta legal señala que durante la fase de evaluación y análisis, se verificará el desarrollo adecuado de los contenidos formales y de fondo exigidos por dicho reglamento, y si el proyecto objeto del Estudio de Impacto Ambiental no afecta significativamente los criterios de protección ambiental o bien si se presentan medidas adecuadas de mitigación, compensación o reparación (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

En el caso materia de análisis, corresponde a un Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, que conforme con el Decreto Ejecutivo No. 123 de 2009, se refiere a aquellos proyectos, obras o actividades que **generan impactos ambientales negativos no significativos y que no conllevan**



**riesgos ambientales negativos significativos**; que se constituye mediante una declaración jurada debidamente notariada (Cfr. página 10 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Al hacer la confrontación entre los contenidos mínimos contemplados en el extenso cuadro que se despliega en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, y el instrumento de gestión ambiental del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", cuya copia fue aportada por los recurrentes, se observa que el mismo desarrolló la mayoría de los contenidos mínimos exigidos por el artículo 26 del citado reglamento para la Categoría I, en virtud de lo cual la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente admite a la fase de evaluación y análisis el Estudio de Impacto Ambiental en referencia, mediante Proveído DRPM-IA-089-2018 de 7 de junio de 2018, tal como se expresa en la parte motiva del acto acusado de ilegal (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

En lo que respecta al código de uso de suelo R2d1, con arreglo a la copia del Estudio de Impacto Ambiental aportada por los accionantes, se observa que el promotor desarrolló el **punto 5** sobre la *Descripción del Proyecto, Obra o Actividad*, dentro del cual se incluye el sub-punto **5.8 Concordancia con el plan de uso de suelo**, en el cual se indica que el proyecto será desarrollado en la finca 238910 que tiene uso de suelo y zonificación establecida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), mediante la Certificación N°297-2016 del 15/03/16, para uso de suelo vigente R2d1 (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

Sobre el particular, el artículo 10 de la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, que crea los Códigos de Zona y Normas de Desarrollo Urbano para el Área del Canal, contempla dentro de las categorías y su-categorías para la actividad residencial, las siguientes:

**"Artículo 10: Categorías y Sub-Categorías:** Las categorías y Sub-Categorías para la actividad residencial son las siguientes:

1. Baja densidad (R1): desde 50 Hab./ha., hasta 300 Hab./ha.
  - Baja densidad – baja intensidad (R1d1)
  - Baja densidad – mediana intensidad (R1d2)
  - Baja densidad – alta intensidad (R1d3)
  - Baja densidad de conjunto (R1c)
  
2. Mediana densidad (R2) para más de 300 Hab./ha., hasta 600 Hab./ha.
  - Mediana densidad – baja densidad (R2d1)
  - Mediana densidad – mediana densidad (R2d2)
  - Mediana densidad – alta intensidad (R2d3)

- Mediana densidad de conjunto (R2c)
- 3. Alta densidad (R3): más de 600 Hab./ha., hasta 800 Hab./ha.
  - Alta densidad – baja intensidad (R3d1).
  - ...” (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial 24622 de 22 de agosto de 2002). (La negrita es nuestra).

Como se observa, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, fue aprobado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, mediante la **Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018**, conforme a la zonificación residencial de mediana densidad – baja densidad (R2d1), establecida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), que es la entidad encargada de elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional y regional, con la participación de organismos y entidades competentes en esta materia.

Referente a la categorización del instrumento de gestión ambiental, atendiendo a los impactos de carácter indirecto, acumulativos y sinérgicos que, a juicio de los demandantes, no fueron contemplados en el estudio y dan lugar a su recategorización, debemos indicar que según apunta la copia del Estudio de Impacto Ambiental, aportada por la parte actora, el promotor justificó que el proyecto *“Edificio de Apartamentos”* se erige como Categoría I, luego de revisar y considerar los cinco (5) criterios de protección ambiental consagrados en el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, concluyendo que:

“El desarrollo del proyecto de construcción del edificio de apartamentos, que se pretende construir, sobre el componente ambiental, en un área impactada por las actividades que se desarrollan en el área de influencia directa, no presenta impactos ambientales negativos significativos ni riesgo ambiental, por lo que se ha categorizado el Estudio de Impacto Ambiental como Categoría I.

La ejecución del proyecto, generara impactos ambientales negativos no significativos y que no conllevan riesgos ambientales significativos, los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables, conforme a la normativa ambiental vigente en Panamá.”

En ese marco, este despacho advierte que con arreglo a lo dispuesto en el **artículo 41 del citado reglamento**, una vez que la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente admitió el precitado estudio a fase a evaluación y análisis, y procedió a evaluar los diferentes aspectos técnicos del mismo, estimó necesario solicitar al promotor aclaración sobre la

descripción del proyecto, medidas de mitigación para acarreo y disposición final de material, y eliminación de vegetación, tal como se expone en la parte motiva de la Resolución atacada de ilegal (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

En lo tocante al manejo de las aguas pluviales, en la copia del Estudio de Impacto Ambiental aportada por los recurrentes, se señala que la fase de construcción del proyecto contempla entre sus actividades la **Actividad 4. Construcción del sistema de drenaje**, toda vez que el lote donde se desarrollará la obra "es atravesado transversalmente por una canaleta o cuneta media caña a cielo abierto, que drena aguas pluviales desde la parte posterior del lote hacia el sistema pluvial de la urbanización existente" (Cfr. reverso de la foja 35 del expediente judicial).

"La ubicación actual de la mencionada cuneta media caña, impide absolutamente dar el uso establecido para este lote el cual corresponde a la zonificación residencial de mediana densidad R2d1 establecida en la Certificación de Uso de Suelo N° 297-2016, por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En este sentido, El (sic) Promotor cuenta con la Resolución N° 350-2017 emanada del Ministerio de la Vivienda y Ordenamiento Territorial mediante la cual se desafecta el tramo de servidumbre pluvial que atraviesa transversalmente la finca, y se aprueba para su remplazo la franja de terreno de 5.40 m de ancho, colindante a los linderos frontales y lateral izquierdo y, de esta forma poder dar a la Finca el uso correspondiente. Ver Anexo de permisos tramitados.

Se propone reemplazar la canaleta existente por un sistema de cajas pluviales y tuberías para alcantarillado pluvial de PVC, tipo Novafort o similar, de 18" de diámetro, según plano. Adecuando la nueva configuración de la tubería al cabezal existente del mismo sistema pluvial de la urbanización.

Esta solución pluvial cumple con las normas y leyes vigentes del Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.) señaladas en el manual de aprobación de planos del M.O.P., y se proyectará en su totalidad dentro de los linderos de la propiedad, respetando los 5.00 metros de servidumbre que tiene de gravamen la canal pluvial, de acuerdo a la ley que regula las áreas revertidas."

Así mismo va acompañada de los respectivos cálculos hidráulicos que sustenten la capacidad de la solución pluvial según las normas del M.O.P. Ver Anexo 6 de estudios realizado." (Cfr. reverso de la foja 35 del expediente judicial). (El destacado es de este Despacho).

En cuanto a la caracterización de la flora, según consta en la copia del Estudio de Impacto Ambiental aportada por los demandantes, se apunta que la finca 238910 **está representada**

principalmente por gramíneas, plantas y malezas en un 97% y árboles dispersos, mayormente frutales, en un 3%, en ese sentido, se muestran algunas imágenes de la vegetación existente en el terreno y se elabora un inventario de las especies de gramíneas, plantas y malezas, identificadas en el área del proyecto (Cfr. anverso y reverso de la foja 48 del expediente judicial).

Así pues, una vez surtidos todos los trámites legales dispuestos para estos procesos, la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente recomendó, mediante Informe Técnico de fecha 21 de agosto de 2019, la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", al considerar que el instrumento de gestión ambiental cumplía con "*los requisitos dispuestos en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y propone medidas de prevención y mitigación apropiadas sobre la base de los impactos y riesgos ambientales no significativos a generarse por el desarrollo del proyecto*", tal como se expresa en la parte motiva de la Resolución impugnada y en el informe de conducta emitido por la autoridad demandada (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

### **3. Publicidad comercial del proyecto denominado "Edificio de Apartamentos".**

Referente a este aspecto, debemos señalar que como parte del caudal probatorio, los recurrentes aportan copia simple de la Nota 1200-2189 de 14 de agosto de 2019, emitida por el Despacho del Director de Obras y Construcciones de la Alcaldía de Panamá, al Administrador General de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), donde se le solicita que verifique lo pautado y/o publicitado en los medios digitales referente al proyecto denominado "*Clayton Lux*", debido a que difiere con la información registrada en la Dirección de Obras y Construcciones, en ese sentido, estiman necesario que la ACODECO realice las gestiones pertinentes a fin de dar respuesta a la comunidad de Clayton, ubicada en el corregimiento de Ancón (Cfr. foja 118 del expediente judicial).

Sobre lo arriba indicado, es menester resaltar que conforme al Sistema Digital de Consultas de Estudios de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, el promotor presentó solicitud de modificación al Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, aprobado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, consistente en el cambio del nombre de proyecto

de "Edificio de Apartamentos" a "Clayton Lux" (Cfr. página web [http://portal-prefasia.miambiente.gob.pa/miambiente\\_prefasiadocumentos/Content/Documentos/23497.pdf](http://portal-prefasia.miambiente.gob.pa/miambiente_prefasiadocumentos/Content/Documentos/23497.pdf)).

De estas evidencias, este Despacho repara que lo argumentado por los recurrentes sobre la discrepancia en la publicidad comercial del proyecto debe ser examinado en la vía gubernativa por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), en atención al instrumento de gestión ambiental aprobado, es decir, es pertinente que la entidad administrativa correspondiente realice las investigaciones debidas con el objeto de determinar si la información publicitada por el promotor dista del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, aprobado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, mediante la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018.

Ahora bien, al analizar las normas desarrolladas por la parte actora sobre esta particularidad y el contenido del acto acusado de ilegal, esta Procuraduría considera necesario subrayar que la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, que define los Códigos de Zona y Normas de Desarrollo Urbano para el Área del Canal, establece en su artículo 8 una serie de requerimientos generales que se deben seguir para la aplicación de código de zona, de modo que se garantice el carácter de Ciudad Jardín en la región interoceánica, establecido mediante la Resolución 139-2000 de 8 de agosto de 2000. Dentro del conjunto de exigencias que la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002 ordena, se establece la cantidad de personas atendiendo al número de recámaras, en el siguiente tenor:

**"ARTÍCULO 8: Requisitos Generales:** Los requisitos generales para la aplicación de códigos de zona de la actividad residencial son los siguientes:

1. ...

...

13. El número de personas por unidad de vivienda para calcular la densidad de población estará dada según La (sic) siguiente tabla:

Recámaras	Personas
1	2
2	4
3	5
4 ó (sic) más	1 persona adicional por cada recámara que se agregue

...” (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial 24645 de 24 de septiembre de 2002).

En esta perspectiva, el instrumento de gestión ambiental aprobado por la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, aportado por los demandantes, expresa que el proyecto denominado “Edificio de Apartamentos” está conformado por un edificio de tres (3) altos y dos (2) niveles de estacionamiento, distribuidos de la siguiente manera:

**- Nivel -100**

Destinado a 27 puestos de estacionamientos y 17 depósitos, incluye tanque de reserva de agua y cuarto de plomería, elevador, dos escaleras, gimnasio y depósito.

**- Nivel 000**

Conformado por ingreso peatonal, rampa para personas con discapacidad, garita de vigilancia con baño, lobby, vestíbulo, oficina administrativa con baño, elevador, dos escaleras, escalera de acceso al área de piscina, dos baños, una ducha, área para transformador eléctrico, cuarto eléctrico, tanque de gas, Tinaquera, entrada y salida vehicular, 21 puestos de estacionamiento, más 7 puestos de estacionamiento para visitantes. Jardinería y áreas verdes proyectadas.

**- Nivel 100**

Conformado por vestíbulo, elevador y dos escaleras. Ocho (8) apartamentos, identificados como: 1-1; 1-2; 1-3; 1-4; 1-5; 1-6; 1-7; y 1-8.

Los apartamentos identificados como: 1-1 y 1-2 contarán con recibidor, salón comedor, balcón, cocina, lavandería, recámara principal con baño interno, una recámara, un baño, jardín con área verde.

Los apartamentos identificados como: 1-3; 1-4, 1-5; y 1-6 contarán con área de comedor, balcón, cocina, lavandería, baño de visitas, recámara principal con baño interno, jardín con área verde.

Los apartamentos identificados como: 1-7 y 1-8 están conformados por comedor, balcón, cocina, lavandería, recámara principal con baño interno, una recámara, un baño, jardín con área verde.

El área social estará conformada por parque infantil, piscina de adultos y niños, área para parrilladas y áreas verdes.

**- Nivel 200 @ 300**

Conformado por vestíbulo, elevador y dos escaleras. Ocho (8) apartamentos en el nivel 200 identificados como: 2-1; 2-2; 2-3; 2-4; 2-5; 2-6; 2-7; y 2-8; ocho (8) apartamentos en el nivel 300 identificados como 3-1; 3-2; 3-3; 3-4; 3-5; 3-6; 3-7; y 3-8.

Los apartamentos identificados como: 2-1; 2-2; 3-1 y 3-2 están conformados por recibidor, salón comedor, balcón, cocina, lavandería,

área para aire acondicionado, recámara principal con baño interno, una recámara y un baño.

Los apartamentos identificados como 2-3; 2-4; 2-5; 2-6; 3-3; 3-4; 3-5 y 3-6 están conformados por salón comedor, balcón, cocina, lavandería, baño de visitas, recámara principal con baño interno.

Los apartamentos identificados como: 2-7; 2-8; 3-7 y 3-8; están conformados por salón comedor, balcón, cocina, lavandería, recámara principal con baño interno, una recámara y un baño. (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial). (Énfasis suplido).

La situación descrita, nos permite colegir que de conformidad con el artículo 10 de la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, previamente citado, que establece la subcategoría mediana densidad – baja intensidad (R2d1), que corresponde al código de uso de suelo asignado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) a la finca 238910, se genera un total de setenta y dos (72) personas distribuidas en veinticuatro (24) unidades de viviendas o apartamentos en los tres (3) niveles de alto del proyecto, que se proyectan de la siguiente manera:

1. Nivel 100: cuenta con dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras y recibidor, cuatro (4) apartamentos de una (1) recámara y dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras.
2. Nivel 200: cuenta con dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras y recibidor, cuatro (4) apartamentos de una (1) recámara y dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras.
3. Nivel 300: cuenta con dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras y recibidor, cuatro (4) apartamentos de una (1) recámara y dos (2) apartamentos con dos (2) recámaras.

Las generalizaciones anteriores, permiten concluir que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría, del proyecto denominado *“Edificio de Apartamentos”*, aprobado por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente concuerda con el uso de suelo y zonificación establecida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), de mediana densidad – baja intensidad (R2d1).

4. Acerca de la participación ciudadana en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado *“Edificio de Apartamentos”*.

En atención a este aspecto, conviene destacar que el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 contempla el deber de los promotores de *garantizar la participación*

de la sociedad civil en el proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto y facilitar el acceso a la información respecto al mismo (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Asimismo, hay que resaltar lo establecido por el artículo 28 del referido Decreto Ejecutivo que dispone que *el promotor está obligado a involucrar a la ciudadanía en la etapa más temprana, para lo cual deberá documentar en el Estudio de Impacto Ambiental todas las actividades realizadas para involucrar y/o consultar a la ciudadanía y/o a la comunidad durante su elaboración, información que deberá ser presentada como parte de los contenidos mínimos* (Cfr. página 28 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Por su parte, el artículo 29 del reglamento en mención hace referencia a los mecanismos de participación ciudadana que deberá emplear el promotor, atendiendo a la categoría del Estudio de Impacto Ambiental, que a continuación transcribimos:

**"Artículo 29. Los Promotores de actividades, obras o proyectos, públicos y privados, harán efectiva la participación ciudadana en el Proceso de elaboración y evaluación del Estudio de Impacto Ambiental a través de los siguientes mecanismos:**

**1. Para los Estudios Categoría I:**

a. Descripción de cómo fue involucrada la comunidad que será afectada directamente por la actividad, obra o proyecto, respecto a las fases, etapas, actividades o tareas que se realizarán durante su ejecución. Se debe emplear alguna de las siguientes técnicas de participación:

- Entrevistas,
- Encuestas.

El promotor detallará la fecha en que se efectuó la consulta, presentará evidencias, y el análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de estas técnicas.

El promotor del proyecto debe incluir como complemento la percepción de la comunidad, directamente afectada, ya sea por opiniones verbalmente expresadas a través de participación en programas de opinión, comentarios o noticias en radioemisoras y televisoras, mediante escritos públicos y privados, individuales y colectivos, recibidos directamente o publicados en periódicos, revistas o cualquier otro medio de comunicación escrita.

..." (Cfr. página 28 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009) (El resaltado es nuestro).



Ahora bien, cabe preguntarse qué se debe entender por comunidad directamente afectada y por área de influencia de proyecto. Estas nociones son debidamente definidas en el **artículo 1 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, que a la letra dice:

**“Artículo 2.** Para los efectos del presente Reglamento, regirán los siguientes términos y definiciones:

...  
**Área de influencia:** espacio y superficie sobre los cuales inciden los impactos directos e indirectos de las acciones de un proyecto, obra o actividad.

...  
**Comunidad Afectada:** La población sobre la que, directa o indirectamente, inciden los impactos ambientales negativos generados por un proyecto, obra o actividad.

...” (Cfr. páginas 9 y 10 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Obsérvese que en atención a lo dispuesto por la norma transcrita, el promotor debe aplicar a la **comunidad que resulte directamente afectada por el proyecto**; alguna de las técnicas de participación; es decir, las entrevistas o las encuestas, en concordancia con el **literal a) y b) del artículo 30 del citado Decreto Ejecutivo**, que establece el deber del promotor de **identificar a los actores claves dentro del área de influencia del proyecto, la obra o la actividad y las técnicas de participación empleadas a los actores claves** (encuestas, entrevistas, talleres, asambleas, reuniones de trabajo, etc.), **así como los resultados obtenidos y su análisis** (Cfr. página 29 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Sobre este aspecto recae una de las disconformidades de los recurrentes; ya que alegan que sólo se realizaron doce (12) entrevistas, de las cuales cuatro (4) corresponden a residentes de la comunidad, por tanto, estiman que la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, por medio de la cual aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado *“Edificio de Apartamentos”*, está lejos del cumplimiento de las disposiciones legales que establecen la activa participación de la ciudadanía (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Al verificar la situación planteada por los actores, esta Procuraduría observa que, en efecto, *“un total de 12 encuestas fueron aplicadas el día 5 de mayo de 2018, donde se les explica a transeúntes, moradores y trabajadores del área sobre el proyecto “EDIFICIO DE APARTAMENTOS”*. Asimismo, consta que el promotor *“realizó un volanteo informativo donde se le*

explica de forma breve a los moradores, transeúntes y trabajadores del lugar sobre el proyecto "EDIFICIO DE APARTAMENTOS", realizado el día 5 de mayo de 2018 en horas de la mañana.", información que coincide con el digital del instrumento de gestión ambiental que reposa en el sistema de Consulta de Estudios de Impacto Ambiental, de la página web del Ministerio de Ambiente (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

En este contexto, es oportuno conocer los objetivos de las encuestas o entrevistas, como mecanismos de participación ciudadana contemplados en la legislación ambiental vigente. Así pues, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, "Por la cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales", establece las bases sobre las cuales se erige el proceso de participación ciudadana en la gestión ambiental, a saber:

**"Artículo 2.** El proceso de participación ciudadana en la gestión ambiental tiene por finalidad:

- a. Incorporar a los ciudadanos en la Gestión Ambiental del Estado, en su calidad de actores y partícipes activos de ella.
- b. Reforzar el sistema democrático de gobierno a partir del ejercicio de derechos no políticos.
- c. Facilitar las instancias de información y negociación entre los actores privados y/o públicos tendientes a disminuir o resolver adecuadamente su ocurrencia.
- d. Incrementar la credibilidad institucional del Estado.
- e. Facilitar el proceso de planificación y una más acertada forma de decisiones en materia ambiental por parte de los agentes gubernamentales, reduciendo los espacios para equivocación en la gestión pública.
- f. Fortalecer el proceso de educación cívica-ambiental de la ciudadanía en su conjunto, e
- g. Introducir la transparencia administrativa en la gestión ambiental.

..." (Cfr. página 9 de la Gaceta Oficial 24014 de 21 de marzo de 2000).  
(El resaltado es nuestro).

En ese mismo orden, resulta relevante señalar que el artículo 4 del Decreto Ejecutivo en referencia nos proporciona una definición de encuesta, mecanismos de participación ciudadana, participación ciudadana y sugerencias, cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 4.** Para todos los efectos de lo dispuesto en este reglamento, regirán los siguientes términos y significados:

...

**Encuestas.** Esfuerzo sistemático y programado realizado para medir la opinión pública de un segmento determinado de la población en relación a un tema específico.

...

**Mecanismos de Participación Ciudadana.** Son las instancias y herramientas puestas a disposición de la Autoridad Ambiental y de la comunidad para facilitar un adecuado proceso de toma de decisión en el desarrollo de la Gestión Ambiental pública y privada y facilitar los procesos de prevención y resolución de conflictos ambientales.

**Participación ciudadana.** La acción directa o indirecta de un ciudadano o de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión estatal o municipal, en la formulación de políticas públicas, valoración de las acciones de los agentes económicos y en el análisis del entorno por parte del Estado y los municipios, a través de mecanismos diversos que incluyen, pero no se limitan, a la consulta pública, las audiencias públicas, los foros de discusión, la participación directa en instancias institucionales estatales y semiestatales, al acceso a la información, la acción judicial, la denuncia ante la autoridad competente, vigilancia ciudadana, sugerencias y la representación indirecta en instancias públicas.

...

**Sugerencias.** Acción ciudadana de opinar acerca de un hecho, proceso o norma a fin de que sea modificado según su criterio.

...". (Cfr. página 11 de la Gaceta Oficial 24014 de 21 de marzo de 2000).

Como podemos apreciar, la norma en comento brinda total claridad respecto al objetivo de las encuestas como mecanismo de participación ciudadana establecido por la autoridad ambiental para medir la opinión pública de un sector de la comunidad sobre un tema específico, que en el caso que nos ocupa guarda relación con el desarrollo de un proyecto que, por su naturaleza, genera impactos y riesgos ambientales; esto con la finalidad de facilitar un adecuado proceso de toma de decisión en el desarrollo de la gestión ambiental.

De ahí que, si bien es cierto, el **artículo 29 del Decreto Ejecutivo ya citado** no establece la cantidad de personas a las que se le debe aplicar las entrevistas y encuestas, no lo es menos, que del mismo se infiere que **dichas técnicas de participación deben ser proporcionales con la cantidad de personas que podrían resultar afectadas o beneficiadas directamente por el proyecto**; lo que, como hemos visto, no ocurrió en la situación en estudio, puesto que las encuestas no fueron aplicadas a una muestra representativa, significativa y válida de las comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto, por el contrario, tal como

se observa en la copia del Estudio de Impacto Ambiental aportada por los recurrentes, "Del total de los encuestados 4 viven en el área cercanos al proyecto, 2 son trabajadores del área y el restante son transeúntes" (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Producto de no haber involucrado un número proporcionado de la comunidad directamente afectada o beneficiada por el proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", estimamos que no se ha garantizado, de manera adecuada, los derechos de esta última de: a) informarse del contenido del Estudio de Impacto Ambiental y de los documentos presentados por el promotor durante el proceso de evaluación de impacto ambiental; b) formular observaciones al instrumento de gestión ambiental durante el proceso de solicitud de información a la comunidad y/o de consulta formal; y c) advertir a la Autoridad sobre las afectaciones ambientales que pudieran producirse por la falta de consideración o de un enfoque mal orientado sobre las características ambientales, los recursos que se afectarían, incluyendo a la población, y/o por la proposición del promotor de medidas inadecuadas en el correspondiente plan de manejo ambiental; consagrados en el **artículo 13 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009** (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial 26352-A de 24 de agosto de 2009).

Asimismo, se ha evidenciado que la técnica de participación ciudadana aplicada en el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", no cumplió con el cometido del **artículo 29 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009**, que establece el deber de informar a la comunidad directamente afectada y explicarles en qué consiste el proyecto, cuáles son sus impactos ambientales positivos y negativos, entre otras aspectos, a fin que ésta pueda hacer sus observaciones y recomendaciones.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, consideramos que le asiste razón a los demandantes, cuando señalan que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "*Edificio de Apartamentos*", incumple con lo dispuesto en varias de las normas relativas a la participación ciudadana consagradas en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, reglamentario del proceso de evaluación de impacto ambiental establecido en el Texto Único de la

Ley 41 de 1 de julio de 1998; y en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, situación frente a la cual lo procedente es que la Sala Tercera declare la ilegalidad del acto acusado.

Respecto a la participación ciudadana, la Sala Tercera en **Sentencia de 25 de mayo de 2016**, manifestó lo siguiente:

**“En este orden de ideas, la participación ciudadana, es un asunto correlativo al tema del derecho humano de acceso a la información o libertad de información en poder de la Administración Pública u otros organismos privados que brinden un servicio público.** La información a recibir no sólo va referida a su gestión, sino también a la conducta de los servidores públicos, al sustento de los criterios y decisiones de forma clara y oportuna, al manejo de los recursos que forman parte del patrimonio del Estado cuya administración es confiada a los gobernantes, y a que se dé a conocer en forma clara y oportuna el sustento de los criterios que motivan sus decisiones, así como la decisión misma.

Dentro del acceso a la información, la comunidad o ciudadanía tiene derecho a integrarse a las decisiones que adoptan quienes lo representan o gobiernan, a través de la Administración Pública, e incorporarse a las decisiones que como gestión de la cosa pública se adoptan en interés general.

La Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 23 literal a), al efecto del tema de la participación ciudadana dispone que:

‘Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos’.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que ‘el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)’. (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 156).

**Y es que la participación ciudadana, no tiene como finalidad única informar al ciudadano de una gestión pública o saber su opinión en la adopción, sino que constituye un mecanismo de integración en los asuntos que les afectan como ciudadanos y como comunidad; un método de concienciación y evaluación de las opciones y decisiones que se pretenden adoptar; una forma de apoyo y seguimiento en la ejecución de la decisión y su efectivo cumplimiento; un medio para la educación sobre un tema en particular de interés general y sus distintas afectaciones; un espacio para que el ciudadano exprese y adopte su visión, lográndose niveles de consenso, compromiso y aceptación; y también lograr el objetivo de la**

transparencia en las decisiones que se adopten en un gobierno, facilitándose en cierta forma el desarrollo y una democracia participativa.

...

Para ello, es necesario señalar primeramente que para los Estados resulta compleja las problemáticas que surgen en materia de ambiental, dentro de la cual interactúan varios intereses, tanto públicos como privados, los derechos humanos, y las obligaciones que como Estado deben cumplirse de forma equilibrada al ejercerse la función pública, la cual presupone un énfasis en el interés general y los derechos colectivos, respetando los intereses y derechos particulares. **Es decir, las decisiones en materias ambientales involucran afectaciones a los derechos de los ciudadanos, tanto de forma negativa como positiva, aún en contra de sus propias convicciones, dando paso en materia ambiental al tema del desarrollo sostenible.**

Conscientes de esta afectación, el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental ha sido reconocido como uno de los principios que la rige, como se puede apreciar en varios instrumentos internacionales que rigen y definen los principios, derechos y estrategias que deben ser adoptados en materia ambiental. Así se aprecia que el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere a la participación en materia ambiental, señala lo siguiente:

**'El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes'.**

..." (El resaltado es nuestro).

En el marco de lo expuesto, es importante señalar que recientemente mediante la Ley 125 de 4 de febrero de 2020, se aprueba el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, también conocido como "*Acuerdo de Escazú*" por el lugar donde fue adoptado (4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica), el cual fue negociado por los Estados con la participación significativa de la sociedad civil y del público en general, y que constituye el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región, derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Desarrollo Sostenible (Río+20) y fundamentado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

El objetivo de este Acuerdo Regional, jurídicamente vinculante, es *garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados*. En el mismo, se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para hacerlos efectivos.

Puntualmente, *el Acuerdo de Escazú recalca que la participación amplia y activa del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible*, en este sentido, el artículo 7 de la Ley 125 de 4 de febrero de 2020 desarrolla un total de diecisiete (17) compromisos que cada Estado Parte debe asumir para garantizar la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, entre los cuales destacamos:

1. *Asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales*, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional;

2. *Garantizar mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, relativa a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente y puedan afectar la salud o relacionada a asuntos ambientales de interés público*, tales como el ordenamiento del territorio;

3. *Adoptar medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones*, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos;

4. *El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna*, a través de medios apropiados, como mínimo sobre:

a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate;

- b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y autoridades involucradas;
- c) el procedimiento previsto para la participación del público, así como los mecanismos previstos para dicha participación; y
- d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental, y los procedimientos para solicitar la información.

5. *Velar por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones;*

6. *Alentar el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores; y*

7. *Realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente, y promover acciones específicas para facilitar su participación.*

Ahora bien, explicado lo anterior, es oportuno señalar que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, tal como lo dispone el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 52:** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Los dictados por autoridades incompetentes;
3. Aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos;
4. **Los dictados con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso;**
5. Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (El resaltado es nuestro).




De las constancias anteriores, se infiere con meridiana claridad, los elementos y las causales que deben ser considerados para declarar la nulidad de un acto administrativo, de manera que luego de evaluadas todas las constancias procesales, es claro que nos encontramos frente a la nulidad del acto acusado de ilegal.

Así pues, resulta evidente que el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "Edificio de Apartamentos", no se ajusta a uno de los presupuestos legales sobre las cuales se sustenta el proceso de evaluación de impacto ambiental, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, que es asegurar la efectiva, activa y representativa participación de la comunidad afectada o beneficiada directamente por el desarrollo de un proyecto, desde las etapas iniciales y durante el proceso de toma de decisiones, de manera que sus observaciones sean consideradas.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución DRPM-IA-139-2018 de 28 de agosto de 2018, por la cual la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente resolvió, aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I, del proyecto denominado "Edificio de Apartamentos", por infringir normas relativas a la participación ciudadana.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 732-19