

Panamá, 17 de julio de 1998.

Ingeniero

Tomás Vásquez U.

Director de Ornato y Medio Ambiente
del Municipio de Panamá.

E. S. D.

Señor Director:

Damos respuesta a su Oficio N°. DOYMA-457-98, fechado 2 de junio de 1998, registrado en este Despacho el día 4 de junio del presente, mediante el cual solicita a esta Procuraduría, se pronuncie respecto a una posible lesión patrimonial y ecológica en perjuicio del Municipio de Panamá, producto de la Tala de Árboles que realizará la Empresa Construcciones Civiles Generales, S. A.

HECHOS EN QUE SE FUNDA LA SOLICITUD

1. Que la Empresa Construcciones Civiles Generales S. A. presentó solicitud de permiso de PODA-TALA ante la Dirección de Ornato y Medio Ambiente de la Alcaldía de Panamá, el 25 de marzo de 1998.
2. La referida solicitud PODA-TALA fue elevada por el señor Urbano Vergara encargado del proyecto, indicando el permiso para la tala de 50 árboles, ubicados en el Corregimiento de Bella Vista, Vía España, Calle 52 Este, estacionamiento posterior del local Félix B. Maduro.
3. Que mediante informe de inspección realizado por personal de la Dirección de Ornato sólo recomienda la Tala de 9 árboles (7 ordeales y 2 mangos), que se encuentran dentro del área de construcción.
4. Que a solicitud de la Compañía Constructora, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, Departamento de Aprobación de Planos emite la Resolución N°.54/98 de 18 de febrero de 1998,

indicando los requisitos técnicos a los cuales debe someterse el anteproyecto, estableciendo entre otros requisitos técnicos, en el punto 4: "Indique la vegetación existente y en caso de tala de árboles deberá obtener permiso de la Dirección de Ornato y Medio Ambiente.

5. Que mediante informe técnico del 27 de mayo de 1998, la Dirección de Ornato y Medio Ambiente conoció y determinó que la Empresa Construcciones Civiles Generales S. A. había talado sin permiso respectivo, un total de 64 árboles ocasionando un perjuicio ecológico de B/.19,520.00.

6. Que la Empresa Constructora en comento, aportó copia de la Nota **N°.DIRG-0870-98** de 6 de mayo de 1998, suscrita por la Licenciada Mirei Endara, Directora General del Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), notificándole al Ingeniero Urbano Vergara quien representa la citada Empresa Construcciones Civiles Generales, S. A., en la cual indica "Se le concede el **permiso provisional** para iniciar labores de construcción.

7. Que en atención a los Artículos 1313, 1316, 1320, 1324 y concordantes del Código Administrativo, para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demoliciones, etc. se requiere permiso escrito otorgado por la primera autoridad del Distrito, o sea el Alcalde del Distrito respectivo.

8. Que de la lectura de las disposiciones invocadas se desprende que el INRENARE, no tiene facultad a través de su Directora para otorgar o conceder permisos de construcción y menos para iniciar labores de construcción, como en efecto se hizo."

Concretamente se nos Consulta lo siguiente:

"De acuerdo a los hechos planteados, nuestras consideraciones y normas legales que rigen todo lo relativo sobre materia de construcción, contenidas en el Código Administrativo y reglamentadas por el Acuerdo Municipal N°.116 de 9 de julio de 1996, la Licenciada Mirei Endara ha incurrido en la violación del Artículo 18 de la Constitución Política de la República?

De constituirse en infractora de la norma constitucional invocada, cual sería su responsabilidad frente a los daños ecológicos causados al Distrito de Panamá?

De qué forma resarciría el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), los daños ecológicos ocasionados al Distrito de Panamá?

Qué responsabilidad alcanza a la Empresa Construcciones Civiles Generales, S. A., por sus acciones en la Tala de 64 árboles, daño ecológico estimado en B/. 19,520.00?

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Sobre el contenido de la consulta, es oportuno informarle que esta Procuraduría, tiene la función de servir de consejera y asesora jurídica, de los funcionarios de la Administración Pública; sin embargo, en cuanto a su solicitud debemos indicar que, por mandato Constitucional, contenido en el artículo 203, numeral 2, el **Control de la Legalidad**, es decir el conocimiento del proceso mediante el cual se realiza el examen de un acto administrativo, para determinar si viola o desconoce una norma jurídica y la posible responsabilidad, le corresponde ***privativamente a la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia, y al Pleno de este máximo Tribunal si la violación versara sobre una norma constitucional, según lo dispone el numeral 1° del artículo 203 de la Carta Fundamental.***

A pesar de esta consideración estimamos importante expresarle lo siguiente:

Es importante reconocer que hay una movilización universal sobre la necesidad de proteger el ecosistema y en el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados en acuerdos internacionales, "convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados y proteger el patrimonio natural de la región y adoptar estilos de desarrollo sostenible, Utilizar de forma óptima y racional los recursos naturales del área y controlar el desequilibrio ecológico, y la tala indiscriminada de árboles mediante el mejoramiento y armonización de las organizaciones y grupos interesados en ejecutar los planes de conservación del Medio Ambiente". (Cfr. **Manual de Legislación del Medio Ambiente**, elaborado por Marco Tulio Hernández V. ASLAP, diciembre de 1996, p. 17).

Una visión histórica del derecho nos muestra un avance en la protección de los derechos individuales a los de los derechos colectivos con relación al Medio Ambiente. La Constitución Española, por ejemplo, en su artículo 45, dispone que todos tienen derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. (Cfr. Bergel, Salvador D., Cano, Guillermo J. **Derecho Ambiental**, Edit. Depalma, Argentina, 1979, p. 406)

El Derecho Ambiental constituye una especialidad, nutrida por otras ramas del conocimiento jurídico, que protege e intenta garantizar el funcionamiento de esas autoregulaciones de los ecosistemas mediante la labor normativa de las actividades humanas que inciden sobre el medio ambiente. (Cfr. Manuel de Legislación Ambiental, p. 19). En ese sentido, el Estado a través de sus diversas instituciones, organizaciones, tiene un rol de protector y conservador del medio ambiente, estableciendo instrumentos o leyes que regulen el equilibrio del ecosistema y prohíba la destrucción forestal.

La Alcaldía del distrito capital, ha expedido el Decreto N°. 803 de 31 de diciembre de 1990 "**Por el cual se dictan medidas de protección a la foresta y a la ornamentación del Distrito, se establece el mes del árbol y se dictan otras disposiciones**" dispone en su artículo cuarto: "La prohibición de talar o podar árboles en todo el Distrito de Panamá, sin el permiso previo y escrito otorgado por la Alcaldía, a través de la Dirección de Servicios Comunitarios del Municipio, y el Instituto Nacional de Recursos Naturales y Renovables (INRENARE)."

Se agrega que, la **Alcaldía** previo conocimiento de las autoridades del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) otorgará el permiso para la poda o la tala de árboles cuando se presenten los siguientes casos:

1. Cuando constituyan peligro para la personas o las propiedades;
2. Cuando el mal estado de los mismos lo requieran;
3. Cuando por motivo de la ejecución de obras de construcción de edificios, calles, establecimiento o ampliación de los servicios de distribución de agua, alcantarillado, electrificación, teléfono u otras obras necesarias para el desarrollo urbano lo requiera. (Cfr. Artículo 6, Dec. 803/90)

La persona a quien la **Dirección de Servicios Comunitarios e INRENARE**, conceda permiso por escrito, para efectos de la tala o poda de árboles deberá hacerlo siguiendo las instrucciones del inspector designado. Al otorgarse el permiso respectivo; el interesado deberá pagar el tributo municipal correspondiente. También deberá recoger y botar los despojos del follaje, en el término máximo de tres (3) días contados a partir de la fecha de la poda.

En cuanto a las sanciones e indemnizaciones las mismas están contenidas en el Capítulo IV del Decreto 803 de 1990, y se originan por acción u omisión, de una o más personas, interviniendo culpa o negligencia, causando daño o destrucción de árboles ubicados en propiedad o servidumbre municipal en área de uso común dentro del Distrito. Los responsables deberán indemnizar al Municipio por los daños causados a la propiedad Municipal. Por otra parte, si se trata de un árbol que esté en propiedad privada la indemnización será pagada por el dueño de la propiedad. La Dirección de Servicios Comunitarios procederá, previa inspección ocular, a determinar el valor del daño causado y el costo de su reparación.

La infracción de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Decreto N°. 803, será sancionada con multa de cien balboas (B/.100.00) a cinco mil balboas (B/. 5.000.00); para determinar el monto de la multa o sanción se tomará en cuenta la gravedad del daño causado en perjuicio del medio ambiente y del ornato municipal y el costo de su reparación.(Cfr. Art. Décimo Cuarto) Estas sanciones serán impuestas por los Corregidores o por la Alcaldía por intermedio de la Dirección de Servicios Comunitarios y podrán pagarse en efectivo o mediante insumos o herramientas por el valor similar a la multa, productos que determinará la Dirección.

Por otro lado, el Decreto N°.803 de 1990, faculta a los inspectores de INRENARE, a los Inspectores Municipales y Auxiliares, a los Corregidores y Policía Nacional para velar y dar fiel cumplimiento de las normas dispuestas en este Decreto. Cabe resaltar que el Convenio s/n de 5 de junio de 1992, firmado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y la Alcaldía de Panamá, dispone en su artículo décimo, que ambas entidades están llamadas a dialogar y solucionar los problemas que se originen en el futuro.

Por todo lo expuesto, este Despacho es del criterio, que ante una posible violación de las disposiciones legales contenidas en el Acuerdo N°. 116 de 1996, Decreto N°. 803 de 1990 y Convenio s/n, de 5 de junio de 1992, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo resolverlo; sin embargo, exhortamos a la Dirección de Ornato y Medio Ambiente, a la Dirección de Servicios Comunitarios e Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, ahora Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), para que dialoguen y busquen las soluciones adecuadas a fin de evitar la tala indiscriminada de árboles e imponer los correctivos pertinentes. Esta acción requerirá establecer un nivel de coordinación entre las dos instituciones.

Esperamos de esta forma haber aclarado su consulta, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.

“1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá”