



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de mayo de 2024.
Nota C-095-24

Señor
Luis Fernando Prado Serrano
Ciudad.

Ref.: Presunción de legalidad.

Señor Prado Serrano:

Hacemos referencia a su escrito fechado 20 de mayo de 2024, a través del cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a diferentes temas, que guardan relación con la aprobación de un estudio de impacto ambiental y la posible inobservancia de la normativa ambiental, al momento de su emisión. Veamos:

“...

1. La aprobación de un estudio de impacto ambiental o la aprobación de un proyecto de edificación implica que este lo ha hecho mediante un acto administrativo. Si el acto administrativo en apariencia fue emitido con inobservancia de las normativas ambientales, o es contrario a las normas de ordenamiento territorial, conductas típicas en los artículos 413 y 419 del Código Penal.

¿A qué entidad corresponde dilucidar si la conducta del servidor público que otorgó el acto administrativo corresponde a los precitados artículos del Código Penal?

...

2. La permisiología para la tramitación de un estudio de impacto ambiental involucra diversas instituciones (IDAAN, SINAPROC, MIVI, etc) las cuales deben emitir certificaciones según sus competencias.

2.1 ¿Es la vigencia dependiente de la entidad a que emite? o

2.2 ¿Es la vigencia la misma para toda certificación, sin importar la entidad que al emite?”

Esta Procuraduría debe advertir en primera instancia que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo solicitado y en los términos requeridos, escapa del ámbito y esfera jurídica administrativa, por estar su contenido relacionado entre otras cosas, con la aplicación e interpretación de normas penales.

En este sentido, es preciso señalarle que el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá; los artículos 68 y 77 del Código Procesal Penal, así como los numerales 5 y 6 del artículo 347 del Código Judicial, señalan que las investigaciones de tipo penal y por ende la persecución del delito, son competencia del Ministerio Público.

Aunado a ello, debo manifestarle que el numeral 1 del artículo 6 ibídem, señala que corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera ***jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto***, presupuestos que tampoco se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que la misma, no guarda relación con las funciones establecidas por Ley.

No obstante, en esta ocasión nos permitimos brindarle una respuesta de manera objetiva y orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: *“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello”.*

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la administración, podrá anular

los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

*1. De los decretos, ordenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.
...”*

De lo anterior, se desprende que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido; es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o a la Ley.

I. Del Texto Único de Ley No.41 de 1 de julio de 1998 “General de Ambiente”¹

Mediante Ley N° 41 de 1 de julio de 1998 “General de Ambiente” (Texto Único), se establecen los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales².

En ese sentido, el artículo 2 de la citada Ley No.41 de 1998, modificada por la Ley No.8 de 25 de marzo de 2015³, define Estudio de Impacto Ambiental, de la siguiente manera: *“Documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados por la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, describe las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos”.*

De ahí que, podemos indicar que el Estudio de Impacto Ambiental, es el mecanismo utilizado para prevenir, mitigar y restaurar los daños al ambiente así como la regulación de obras o actividades para evitar o reducir sus efectos negativos en el ambiente.

¹ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 28131-A del martes 04 de octubre de 2016.

²Cfr. Artículo 1 de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998.

³ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 27749-B del viernes 27 de marzo de 2015.

En ese sentido, y en cuanto a la responsabilidad penal en materia ambiental, cabe señalar que mediante la Resolución No.34 de 7 de diciembre de 2020⁴, se creó la Fiscalía Superior Especializada en Delitos Ambientales, quien ejercerá las siguientes funciones:

“PRIMERO: Crear la fiscalía Superior Especializada en Delitos Ambientales, adscrita a la Procuraduría General de la Nación, cuya sede estará en la provincia de Panamá, con atribuciones en toda la República de Panamá, la que ejercerá las siguientes funciones:

- 1. Perseguir, privativamente en la provincia de Panamá, los delitos contra el ambiente, practicando todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los mismos, sin perjuicio que, en razón de la especialidad, pueda atender las causas de alto impacto que se presenten en el resto de las provincias y comarcas del país o dirigir su investigación con el apoyo de los equipos que se ocupen de los delitos ambientales en las demás Fiscalías Regionales del país.*
- 2. Ejercer las acciones derivadas de la persecución de los delitos ambiente que le corresponda investigar, ante los juzgados y tribunales en que actúe.*
- 3. Dar seguimiento a las investigaciones por delitos ambientales que se adelanten en todo el país.*
- 4. Compilar toda la información estadística mensual y anual, relativa los procesos que sea de conocimiento de su especialidad a nivel nacional*
- 5. Proporcionar a requerimiento del Despacho superior de la Procuraduría General de la Nación, la información estadística centralizada obtenida.*
- 6. Las demás que señale la Ley o los reglamentos.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 359 del Código Judicial dispone lo siguiente:

“Artículo 359. El Fiscal Superior del Ambiente, además de las funciones establecidas para los fiscales superiores en el Código Judicial, tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- 1. Practicar todas las diligencias para el esclarecimiento de los delitos contra el ambiente, cuando por cualquier circunstancia, sean afectados los recursos naturales y el ambiente;*
- 2. Indagar a los sindicatos y practicar las pruebas para el esclarecimiento del hecho punible.*
- 3. Colaborar estrechamente con la Autoridad Nacional de Ambiente; y*
- 4. Ejercer todas las acciones necesarias y convenientes, a fin de descubrir los actos ilícitos contra el ambiente sano y libre de contaminación.”*

Por último, y en lo referente a sus interrogantes relacionadas con la vigencia de las certificaciones emitidas por las distintas entidades, para el trámite de la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental, cabe advertir que el Decreto Ejecutivo No.1 de 1 de marzo

⁴ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 29193-B del viernes 8 de enero de 2021.

de 2023 “*Que reglamenta el Capítulo II del Título II del Texto único de Ley 41 de 1998, sobre el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, y se dictan otras disposiciones*”, señala:

“Artículo 31. Deberán adjuntarse a los contenidos mínimos, todas aquellas certificaciones, permisos, autorizaciones y/o documentos aprobados por las instituciones públicas correspondientes previo ingreso del Estudio de Impacto Ambiental y que sea parte de la información necesaria para la evaluación y análisis del Estudio de Impacto Ambiental presentado (Certificaciones del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, plano catastral, certificaciones de uso de suelo o esquema de ordenamiento territorial/anteproyecto vigente aprobado por la entidad competente aprobación de proyectos en Cuencas Hidrográfica del Canal de Panamá por la Autoridad del Canal de Panamá, permisos de compatibilidad emitido por la Autoridad del Canal de Panamá, licenciada provisional emitida por la Autoridad de Servicios Públicos, entre otros). (Lo destacado es nuestro).”

De lo anterior, se desprende que todo Estudio de Impacto Ambiental, previo a su aprobación, debe contener los requisitos mínimos establecidos en la Ley No.41 de 1998, así como en su reglamentación, entre los cuales, se contempla la incorporación de actos administrativos⁵ emitidos por otras instituciones del Estado de acuerdo a sus competencias.

En ese sentido, y como quiera que dichas certificaciones, permisos, autorizaciones y/o documentos aprobados por distintas entidades, previo al ingreso del Estudio de Impacto Ambiental en el Ministerio de Ambiente, guardan relación con competencias privativas, se desprende que el tiempo de la validez de las mismas, quedará sujeto a la normativa interna de cada institución.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-088-24

⁵ “Declaración o acuerdo de voluntad, celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo...” (Cfr. numeral 1, artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000).