



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 9 de diciembre de 2022.  
C-HE-CON-006-22.

Licenciado  
**Germán Villarreal**  
Abogado Supervisor  
Ministerio de Ambiente  
Provincia de Herrera  
E. S. D.



**Ref.**

Respetado Licenciado Villarreal:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota DRHE-AL-656-2022 de 1 de diciembre de 2022, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, con qué fundamento se puede suspender cautelarmente una actividad de construcción de viviendas, que al momento de otorgar la aprobación del estudio de impacto ambiental (categoría 1), cumplía con toda la documentación pertinente; sin embargo, luego de las lluvias en la región, se determinó que el área del proyecto se inunda.

**I. Aspectos Generales de lo Consultado.**

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular, y no así en un acto materializado, el cual es el asunto que nos ocupa, toda vez que de acuerdo al escrito de consulta presentando, nos hace saber que se dio una aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental por parte del Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución IA-DRHE-22-2022, para un proyecto denominado GREE GARDENS RESIDENCIAS, ubicado en el corregimiento de Chitré, distrito de Chitré, provincia de Herrera.

Sin embargo, en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender

algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular.

## **II. Consideraciones Generales de lo Consultado.**

La Ley 41 de 1 de julio de 1998, que dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá en su artículo 1, establece que:

**"Artículo 1: La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país."**

Del artículo citado se puede concretar que el Estado y sus instituciones, tienen la obligación de administrar y garantizar la protección del ambiente y la calidad de vida de sus habitantes y no violar las normas ambientales, de allí que, el autor Raúl Brañez, en su obra titulada Manual de Derecho Ambiental mexicano señala que **"la Evaluación de Impacto Ambiental no sólo es un mecanismo para la aplicación de la política ecológica general, sino también un mecanismo para controlar la aplicación de otros instrumentos de la misma política, o si se pudiera decir así, "un instrumento de instrumentos"**. (Brañez, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano, México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, 1994.p.193).

En tal sentido, el Decreto Ejecutivo N°123 de 14 de marzo de 2009, que reglamenta el Capítulo II, del Título IV de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, en su artículo 52, expresa que:

**"Artículo 52: La resolución que apruebe o rechace el Estudio de Impacto Ambiental incluirá como mínimo los siguientes aspectos:**

- a. **La indicación de los elementos, documentos, facultades legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para resolver;**
- b. **Las consideraciones técnicas u otras en que se fundamenta la resolución.**

EM



- c. **La opinión fundada de la Unidad Ambiental Sectorial y los informes emanados de otros organismos con competencia ambiental emitidos durante el procedimiento.**
- d. **Las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado durante el transcurso del procedimiento administrativo, ponderando las observaciones formuladas por la ciudadanía y la comunidad afectada durante el proceso de consulta formal; y**
- e. **La calificación del Estudio de Impacto Ambiental, aprobándolo o rechazándolo o, si la aprobación fuere condicionada, fijando las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto, obra o actividad."**

Otro elemento que se debe tener en cuenta son las áreas de Zonificación, toda vez que con el escenario jurídico expuesto en su consulta, se debe poner de gran relevancia la materia urbanística, ya que el interés general prevalece sobre el particular, asimismo, que los cambios de uso de suelo son viables jurídicamente en una propiedad, lo que a nuestro criterio implica que el hecho de que a un suelo se le haya otorgado un código de zonificación, no implica que éste no variaría, porque en sentido contrario la normativa de ordenamiento territorial contenido en la Ley 6 de 2006, perdería su propósito, y es por ello que reiteramos que el Estado debe velar por la protección e integridad del espacio público y por su destinación al uso del suelo, teniendo como base también el Ordenamiento Territorial Ambiental.

Aunado a lo anterior, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, donde se establecen los principios del derecho ambiental, contempla el principio 15 (**Principio Precautorio**), que a la letra dice: **"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."**

Sobre este aspecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Auto de 24 de noviembre de 2008, Caso, Dora Villarreal y otros vs. Ministerio de Comercio e Industrias, señala que:



**La Sala aprovecha la oportunidad para reafirmar que el principio de precaución representa una herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública cuando se configuren los siguientes elementos:**

- **Exista la razonable amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población.**
- **Que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque reparable resulte dificultosa o prolongada.**
- **Que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.**

Por otro lado, debemos destacar que los actos administrativos, en los Estados de Derecho gozan de certeza jurídica, sin embargo, la administración debe procurar que cuando se dé una revocatoria del acto administrativo en firme, la misma tiene que ser fundamentada con una motivación adecuada, puntualizando el o los supuestos en que se sustenta las razones del interés público para que se proceda con su revocación, tomando en cuenta que contra la decisión de revocatoria podrá el interesado, interponer dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

Sobre este aspecto el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, enuncia de forma expresa los supuestos en que puede procederse a la revocatoria de oficio de un acto administrativo que reconoce derechos subjetivos a favor de terceros. En ese sentido, la norma legal enuncia las siguientes condiciones:

1. Cuando el acto administrativo fue emitido por una autoridad sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlo;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y,
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

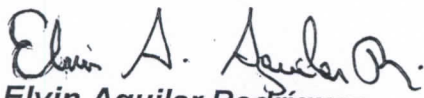
También debemos mencionar que el artículo 55 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, expresa que **"Todo tercero afectado por un acto o resolución de impacto**



**ambiental podrá recurrir directamente ante la instancia judicial, a través de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”.**

Finalmente, debo expresarle, que al no existir en la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente de la República de Panamá, ni en el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, un procedimiento especial sobre la manera como se debe tramitar la revocatoria de la Resolución que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, nuestra opinión es que se debe acudir al procedimiento administrativo general que está instituido en la Ley 38 de 2000, por ser de aplicación supletoria, conforme lo dispone el artículo 37 del propio cuerpo legal.

Sin otro particular, de usted atentamente.



**Elvin Aguilar Rodríguez**  
Jefe de la Secretaría Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración

