

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 358

Panamá, 27 de julio de 2012

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

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

El licenciado Carlo Guillermo Rognoni Arias, actuando en representación de **Eleno González Govea**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, emitida por la **Autoridad Nacional del 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 acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por Eleno González Govea, a través de apoderado judicial, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, emitida por la ministra en Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), "Por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso" (Cfr. fojas 21-24 y 25-35 del expediente judicial).

Conforme puede observarse en la parte motiva de dicha resolución, tal declaratoria fue emitida con sustento en lo dispuesto en los artículos 118 y 120 de la Constitución Política de la República; en el artículo 8 de la ley 2 de 12 de enero de 1995, por la cual se aprueba el Convenio de Diversidad Biológica (CBD); los artículos 22 y 66 de la ley 41 de 1 de julio de 1998, por la cual se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); el artículo 6 de la ley 1 de 3 de febrero de 1994; el numeral 3 del artículo 4 de la ley 24 de 7 de junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones; y en la resolución número 9 de 26 de junio de 1994, aprobada por la Junta Directiva de INRENARE, por la cual se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se definen cada una de sus categorías de manejo (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

De igual manera, se aprecia que la mencionada resolución AG-0139-2009 se fundamenta en estudios, planes y proyectos efectuados en el distrito de Donoso, los cuales constituyen las bases técnicas necesarias para la protección legal de esa zona, lograda mediante la declaratoria de un **área protegida que concilie la conservación de los recursos naturales característicos del lugar con actividades de desarrollo sostenible en beneficio de las poblaciones presentes y futuras** (Cfr. fojas 26-30 del expediente judicial).

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

**A.** La parte actora aduce la infracción de las siguientes disposiciones de la ley 6 de 22 de enero de 2002 que dicta

normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones:

**A.1.** El artículo 24, el cual establece la obligación que recae sobre las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, en el sentido de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos; al igual que las modalidades de la participación ciudadana, cuando se trate, entre otros, de asuntos relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial); y

**A.2.** El artículo 25, de acuerdo con el cual se constituyen como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública: la consulta pública, la audiencia pública, los foros o talleres y la participación directa en instancias institucionales (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

**B.** El actor también advierte la infracción de las siguientes disposiciones de la ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre el procedimiento administrativo general:

**B.1.** El artículo 36, disposición que señala, entre otras cosas, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial); y

**B.2.** El numeral 4 del artículo 52, según el cual, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen una violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

**C.** Finalmente, el recurrente alega la infracción del artículo 752 del Código Administrativo, el cual expresa que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previendo y castigando los delitos (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

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

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el actor argumenta que la autoridad demandada procedió a emitir la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, por medio de la cual se declara el área protegida del distrito de Donoso, sin que previamente se haya permitido la participación ciudadana como lo ordena el artículo 24 de la ley 6 de 2002, recurriéndose para ello a alguna de las modalidades contempladas en el artículo 25 de la misma excerpta legal, situación que, a su juicio, ha dejado en estado de indefensión a los más de 12,000 habitantes que residen en este distrito, cuyos derechos e intereses el recurrente considera lesionados con el acto emitido (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el recurrente asimismo alega que la omisión en la que ha incurrido la administración no sólo acarrea la nulidad absoluta del proceso, por inobservancia de los trámites fundamentales que implican una violación del debido proceso legal, sino que desatiende el deber de aquélla de asegurar a todas las personas el respeto de los derechos y la ley, en procura de la preservación de los intereses públicos (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar que de conformidad con el artículo 24 de la ley 6 de 2002 "*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones*", **las instituciones del Estado tienen la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos**, para lo cual deberá recurrir a alguna de las modalidades de participación ciudadana que se establezcan para tales fines. Dicha norma expresa que estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

Del texto de la disposición legal a la que nos hemos referido, se infiere con claridad que lo que determina la obligación que tienen las entidades estatales en cuanto a consultar la participación ciudadana antes de emitir una decisión administrativa, es **la posible afectación de los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos.**

Aunque en el presente caso el actor aduce que de la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, acusada de ilegal, se deriva una supuesta afectación de los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos que, según él, está constituido por más de 12,000 habitantes del área de Donoso, **no explica de qué manera dichas personas se han visto perjudicadas con la decisión emitida ni aporta pruebas que acrediten tal afectación.**

Sin perjuicio de lo antes señalado, esta Procuraduría es del criterio que la declaratoria de un espacio natural como área protegida, que por disposición expresa del artículo 66 de la ley 41 de 1998, le está atribuida a la Autoridad Nacional del Ambiente, **es una decisión que no afecta los intereses y derechos de grupos de ciudadanos,** por el contrario, se trata de una medida dirigida a la consecución de objetivos como la conservación, recreación, educación o investigación de la biodiversidad biológica y de los recursos naturales y culturales de determinada región, lo cual representa beneficios no solo ecológicos, sino económicos y sociales para todos los ciudadanos que habiten dentro y fuera de sus límites; de ahí que, en lugar de causarles perjuicios, estas decisiones contribuyen al mejoramiento de su calidad de vida.

En adición a ello, no debemos perder de vista que la declaratoria de un espacio natural como área protegida constituye una decisión administrativa que obedece al fiel cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 120 de nuestra Constitución Política, los cuales establecen el deber

que tiene el Estado de garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, y que la utilización y aprovechamiento de la fauna, bosques, tierras y aguas se lleve a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

En el marco de lo antes indicado, este Despacho estima que **para proceder a la declaración oficial de un espacio natural como área protegida, no se necesita convocar la participación ciudadana**, pues, además de no afectar los intereses y derechos de la colectividad y de tratarse de una medida que atiende a un mandato constitucional, es una decisión que encuentra sustento en estudios, planes y proyectos ya realizados sobre dicha zona y que avalan la necesidad de constituirla como tal, en procura del interés público y para el beneficio de las presentes y futuras generaciones. En el caso particular de la declaración del área protegida de Donoso, según se observa en la parte motiva de la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, se tomaron en consideración una serie de estudios, planes y proyectos, entre los cuales se destacan: la "propuesta para la declaración de un área protegida en el distrito de Donoso, provincia de Colón" (2008); el estudio elaborado por Ancón (2008); y la propuesta del plan maestro para Donoso y Santa Fe (2006) (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

Con fundamento en estos estudios, la autoridad demandada procedió a emitir la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, en torno a la cual consideramos oportuno destacar que

de conformidad con el artículo 10 de la misma, relativo a las actividades que se prohíbe realizar dentro de los límites del área protegida, entre las cuales se señalan: la remoción, tala, desmonte, quema y la recolección, captura, cacería transporte y/o comercialización de especímenes de la fauna silvestre, no se contemplan de manera alguna la agricultura y la ganadería de subsistencia, a las cuales se dedican los habitantes del área de Donoso, según lo señalado a foja 27 del expediente judicial (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En dicha resolución, específicamente en su artículo 11, también se advierte que toda actividad productiva, recreativa, educativa y científica que se realice dentro de los límites del área protegida deberá regirse por lo establecido en el **plan de manejo** y/o la normativa de la Autoridad Nacional del Ambiente. Igualmente, el artículo 12 de la misma indica que toda infraestructura, obra o proyecto a realizarse deberá regirse por el instrumento de gestión ambiental respectivo, conforme a lo establecido en la normativa vigente, así como por cualquier otro estudio que, de acuerdo con ese **plan**, se considere necesario para determinar que la actividad a desarrollarse no afectará la continuidad de los procesos ecosistémicos que se desarrollan en el área; y, finalmente, que la Autoridad Nacional del Ambiente elaborará el plan de manejo del área protegida de Donoso en un plazo no mayor de dos años, a partir de la promulgación de la resolución demandada (Cfr. fojas 33-34 del expediente judicial).



De conformidad con lo antes expuesto, queda claro que luego de la declaratoria del área protegida de Donoso, el próximo paso a seguir por la Autoridad Nacional del Ambiente es la elaboración del plan de manejo del área, que constituirá el instrumento en el cual se determinarán las actividades que podrán realizarse dentro los límites de esa zona y que, a juicio de esta Procuraduría, constituye el momento en el que deben intervenir los residentes a través de la consulta ciudadana, con la finalidad de salvaguardar sus intereses y derechos.

Sobre el particular, la resolución AG-0170-2006 de 31 de marzo de 2006 "que aprueba el procedimiento para la gestión, elaboración, aplicación y aprobación de los planes de manejo para las áreas protegidas", establece lo siguiente:

**"Artículo 2.** Para los efectos del presente reglamento regirán las siguientes definiciones y términos:

...

e) **Plan de manejo:** El plan de manejo es una herramienta de apoyo a la gerencia de un área protegida, que establece las **políticas, objetivos, normas, directrices, usos posibles, acciones y estrategias a seguir**, definidas a base de un análisis técnico político de los recursos, categoría de manejo, potencialidades y problemática, **con la participación de los distintos actores involucrados y donde se concilian la conservación y el desarrollo de acuerdo a la capacidad de los recursos.**

...

i) **Elaboración de planes de manejo:** Es el proceso mediante el cual se dan los pasos administrativos y técnicos necesarios para la aplicación de una metodología de planificación aprobada por la ANAM, **que permita la preparación y aceptación por parte de los grupos de interés, de un plan de manejo.**" (Lo resaltado y subrayado es de este Despacho).

Como puede observarse, el proceso de consulta con grupos de interés relacionados y la comunidad circundante al área protegida se contempla durante la elaboración del plan de manejo, ya que ésta es la etapa en la que se establecerán las directrices y políticas sobre el uso y control de los recursos naturales de las áreas protegidas. De manera concreta, éste y no otro es el momento en el cual se determinará **qué se debe y/o qué no se debe hacer en un sitio o lugar determinado (espacio); qué se debe y/o que no se debe hacer en un momento dado (tiempo); y cómo se debe y/o cómo no se debe hacer (método)**, de ahí que resulte necesaria la intervención de aquellas personas cuyos intereses y derechos se encuentren involucrados, con el fin de salvaguardar los mismos (*Planes de Manejo, Conceptos y Propuestas. UICN. 2002. Pág. 12*).

Lo anteriormente indicado, nos permite concluir que la obligación que tiene la Autoridad Nacional del Ambiente en el sentido de permitir la participación de los ciudadanos a través de las modalidades establecidas en el artículo 25 de la ley 6 de 2002, será exigible cuando se proceda a **la elaboración del plan de manejo del área protegida de Donoso**, el cual se requiere para su aprovechamiento, mantenimiento o conservación; propósito para el cual deberá recurrirse a la consulta pública, la audiencia pública, los foros o talleres o la participación directa en instancias institucionales.

Sin perjuicio de lo antes expresado, es importante destacar que según se plasma en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, previo a la

emisión de la resolución que declara el área protegida de Donoso, específicamente mientras se realizaba el estudio "Propuesta para la declaración de un área protegida en el Distrito de Donoso, provincia de Colón" (2008), **se aplicaron herramientas de participación a los habitantes del corregimiento de Coclé del Norte del mencionado distrito;** lo cual pone en evidencia que, previo a la emisión de la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, se aplicaron **herramientas de participación ciudadana** para consultar la opinión de los residentes del lugar; por lo que mal podría aducirse una violación de los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002. Veamos:

*"Que en las páginas 37-48, de la "Propuesta para la Declaración de un Área Protegida en el Distrito de Donoso, Provincia de Colón, Panamá" en los Aspectos Socioculturales se describe la aplicación de herramientas participativas, tales como entrevistas a unidades familiares, entrevistas a actores vinculados y talleres en el corregimiento de Coclé del Norte. Entre las cuales, la Evaluación Rural Participativa sólo identificó los datos socioeconómicos y uso de los recursos naturales." (Cfr. foja 41 del expediente judicial).*

En virtud de los razonamientos expuestos, se concluye que el acto acusado no infringe el contenido de los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 22 de enero de 2002, de ahí que tampoco se hayan producido los cargos de ilegalidad que el actor alega en relación con los artículos 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 y 752 del Código Administrativo; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la

resolución AG- 0139-2009 de 4 de marzo de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

**IV. Pruebas.** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada de toda la documentación que guarde relación con la resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009, por medio de la cual se declara el área protegida de Donoso, que repose en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 9-12