

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

El Licenciado Javier Jacinto Pérez Sanjur, en nombre y representación de Carlos Fernando Alfaro Hart, ha interpuesto formal Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ARACH 063-2009 del 22 de septiembre de 2009, emitida por el Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, (ahora Ministerio de Ambiente), el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES:

La presente acción tiene su génesis con el proceso administrativo sancionador que de manera oficiosa inició la Administración Regional de Chiriquí, en contra del señor Carlos Fernando Alfaro Hart por haber iniciado la construcción de tres (3) cabañas sin contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental en área protegida y que culminó con la emisión de la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, mediante la cual se le impuso la multa de B/.5,000.00, por incumplimiento de la normativa ambiental vigente.

Contra la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, se presentó en tiempo oportuno recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución ARACH-Reconsideración 013-2010 de 27 de julio de 2010, a través de la cual fue confirmada en todas sus partes el acto original.

II. PRETENSIONES DE LA DEMANDA:

El demandante solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, el acto confirmatorio y como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad esta Sala Tercera haga las siguientes declaraciones:

1. Que el señor Carlos Fernando Alfaro Hart, en calidad de Gerente General, Presidente y Representante Legal de Grupo Ecoturístico Los Quetzales, S.A., actuó de manera legal al remodelar, repara y restaurar estructuras del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales que ya contaba con la Evaluación de Impacto Ambiental (EUA) aprobada mediante Resolución No.001-95 de 5 de enero de 1995, emitida por el antiguo Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) antecesor de ANAM.

2. Que el señor Carlos Fernando Alfaro Hart, puede continuar con las restauraciones, remodelaciones y reparaciones de las cabañas incluidas dentro del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales aprobado mediante la Resolución No.001-95 de 5 de enero de 1995 del antiguo INRENARE.

3. Que el señor Carlos Fernando Alfaro Hart, no necesita presentar otro EIA para remodelar, reparar y restaurar cabañas incluidas dentro del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales aprobado mediante la Resolución No.001-95 de 5 de enero de 1995.

4. Que las cabañas del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales se encuentra fuera del Parque Internacional La Amistad (PILA) y del Parque Nacional Volcán Barú (PNVB).

5. Que el señor Carlos Fernando Alfaro Hart no ha modificado el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales original que INRENARE le aprobó, manteniendo el mismo número de instalaciones y estructuras.

6. Que el señor Carlos Fernando Alfaro Hart no ha causado ningún daño ambiental a la flora o fauna, que rodea su proyecto, ni el Río Chiriquí Viejo.

7. Que la decisión adoptada por la Autoridad Nacional del Ambiente mediante la Resolución impugnada le ha ocasionado daños y perjuicios al señor Carlos Fernando Alfaro Hart por un monto del orden de sesenta y dos mil cuatrocientos dólares (US\$ 62,400.00), salvo mejor tasación pericial, que deben serle indemnizados por la Autoridad Nacional del Ambiente.

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

El demandante aduce como violados los artículos 3, 16 y 82 del Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006; el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; el artículo 7 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994; los artículos 23 y 129 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 40 de 24 de junio de 1974, cuyos contenidos y concepto de violación, seguidamente pasamos a exponer:

Decreto Ejecutivo No. 209 de 5 de septiembre de 2006:

“Artículo 3. Los nuevos proyectos de inversión públicos y privados, obras o actividades, de carácter nacional, regional o local, y sus modificaciones, que estén incluidas en la lista taxativa contenida en el artículo 16 de este reglamento, deberán someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental a través de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. El proceso de evaluación inicia cuando el estudio de impacto ambiental presentado se reciba en la instancia de la ANAM facultada para este fin.

Aquellos proyectos incluidos en la lista taxativa, cuyo desarrollo no afecte los criterios de protección Ambiental podrán realizar la consulta a la Autoridad Nacional del Ambiente si para el desarrollo de los mismos pueden acogerse a la Guía de Buenas Prácticas Ambientales.”

Considera el demandante que el artículo 3 citado ha sido violado en el concepto de indebida aplicación, ya que el acto administrativo impugnado aplicó el mismo a un hecho que no regula, ya que la condición del señor Carlos Fernando Alfaro Hart y su Proyecto Ecoturístico no puede ser regulado por esta disposición puesto que el mismo ya contaba con una evaluación de impacto ambiental aprobada por INRENARE, además porque no es un nuevo proyecto y no se ha modificado el proyecto original, sino que era una remodelación o reparación de la estructura ya existente. Agrega, que al momento de dictarse el Decreto Ejecutivo 209 de 2006, ya el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales contaba con una Resolución Ambiental que aprobaba el mismo.

“Artículo 16. La lista de proyectos que ingresarán al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, considera la clasificación Industrial Internacional Uniforme Código CIIU), que a continuación se detalla:

1. Sector Agricultura, Ganadería, Caza y Servicultura:..
2. Pesca:..
3. Sector Minería:..
4. Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas:..
5. Fabricación de Productos Textiles y de Cuero:..

6. Industria de Madera:..
7. Industria de Papel:..
8. Industria Manufacturera:..
9. Reciclaje:..
10. Industria Energética:..
11. Industria de Construcción:..
12. Servicios:..
13. Turismo:..
14. Disposición de Desechos:..”

Señala el demandante que la norma citada ha sido transgredida por el acto acusado en el concepto de indebida aplicación, puesto que aplicó esta norma a un caso o hecho que no regula, ya que en la lista taxativa del artículo 16 no aparece la actividad u obra de remodelación, restauración y reparación de una cabaña, por lo que al no estar incluida dicha actividad, mal podía el Director Regional de Chiriquí de la ANAM exigir un estudio de impacto ambiental previo para realizar esas actividades.

“Artículo 82. Aquellas resoluciones que aprueben el Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto que no ha iniciado actividades y que no especifican el periodo de vigencia de las mismas, tendrán una vigencia de un año a partir de la promulgación del presente Decreto Ejecutivo, para iniciar la ejecución del proyecto, obra o actividad”.

Considera la parte actora que el citado artículo también ha sido violado en el concepto de errónea interpretación, ya que el Proyecto Los Quetzales inició operaciones después de que INRENARE (mediante Resolución Ambiental 001-95 de 5 de enero de 1995) lo aprobara, y consumado el hecho de “iniciar” no se le puede aplicar el supra citado artículo, como lo hace la resolución impugnada. Agrega, que el acto administrativo impugnado convenientemente cita de manera incompleta el infringido artículo 82 creando ambigüedad en cuanto a su significado y por lo tanto ignorando completamente el espíritu que el legislador le otorgó.

Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009:

“Artículo 6. Aquellos promotores que inicien sus actividades, obras o proyectos, sin contar con la debida Resolución que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, serán objeto de paralización por parte de la Autoridad Regional o General de la Autoridad Nacional del Ambiente que corresponda sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que derive de este hecho, lo que no excluye la obligación que tiene el Promotor del proyecto de presentar a la Autoridad Nacional del Ambiente el Estudio de Impacto Ambiental, cuya presentación fue omitida al inicio del proceso o de alguna otra herramienta de gestión ambiental, cuando la Autoridad así lo requiera.”

Afirma la parte actora que el artículo 6 citado fue transgredido en el concepto de indebida aplicación, puesto que dicha disposición no se encontraba vigente al momento que se produjo la situación o hecho jurídico ordenado por el acto administrativo impugnado. Por tanto, el acto administrativo impugnado viola el principio de legalidad al aplicar a su representado una norma que no existía al momento en que los hechos objeto de la condena.

Ley 1 de 3 de febrero de 1994:

“Artículo 7. El INRENARE exigirá un estudio de impacto ambiental, a todo proyecto o actividad humana que deteriore o afecte el medio natural, según la reglamentación de esta Ley. Este estudio será elaborado por profesionales idóneos en ciencias afines al régimen ecológico y será revisado y aprobado por el INRENARE, siempre que contenga las medidas y previsiones para evitar, eliminar o reducir el deterioro del ambiente. El incumplimiento de lo establecido en el estudio de impacto ambiental, facultará a INRENARE para suspender el proyecto o actividad, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes. Parágrafo Transitorio. El INRENARE a través del Órgano Ejecutivo reglamentará los proyectos o actividades humanas que necesitan estudios de impacto ambiental, hasta tanto se dicte la Ley General de Ambiente. Las reglamentaciones deben contar con el previo concepto de la Comisión de Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Legislativa.”

Considera la parte actora que este artículo ha sido transgredido en el concepto de violación directa por omisión, puesto que el acto administrativo impugnado desconoció el derecho que la Resolución No. 001-95 de 5 de enero de 1995 de INRENARE reconoció a favor de su representado aprobándole en su momento el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales, resolución fundamentada en esta disposición.

Ley 41 de 1 de julio de 1998:

“Artículo 129. Son complementarias a la presente Ley, las siguientes disposiciones legales: Ley 1 de 1994, “por la cual se establece la legislación forestal de la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones”; Ley 24 de 1995, “por la cual se establece la legislación de vida silvestre de la República de Panamá”; Ley 24 de 1992, “por la cual se establecen incentivos y se reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”; Ley 30 de 1994, “por la cual se reforma el artículo 7 de la Ley

1 de 1994 sobre estudios de impacto ambiental"; y el Decreto- Ley 35 de 1996, "por el cual se reglamenta el uso de las aguas."

La parte actora considera que el artículo 129 citado, ha sido transgredido en el concepto de violación directa por omisión, ya que dicha disposición reconoce expresamente que la Ley 41 de 1998 y el artículo 7 de la Ley 1 de 1994, que los estudios de impacto ambiental aprobados por INRENARE bajo la Ley 1 de 1994 se mantuvieron vigentes al momento que fue promulgada la Ley General de Ambiente, por ello esta última no derogó aquella que la complementó.

“Artículo 23. Las actividades, obras o proyectos públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley. Estas actividades, obras o proyectos, deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental, inclusive aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas.”

El demandante indica que el artículo citado fue vulnerado en el concepto de indebida aplicación, ya que no se le puede aplicar esta disposición a las obras que realizó el señor Carlos Fernando Alfaro Hart en su proyecto ecoturístico porque tales actividades consistieron en remodelación, restauración y reparaciones de estructuras que ya existían en el proyecto que contaba con el EIA debidamente aprobado y dichas obras no requieren la elaboración previa de un EIA, ya que se cuenta con uno y no se ha modificado el proyecto original.

Decreto Ejecutivo No.40 de 24 de junio de 1976:

“Artículo 1. Establécese el Parque Nacional Volcán Barú, comprendiendo dentro del mismo las tierras circunvecinas al Volcán Barú ubicadas en los Distritos de Bugaba, Boquete, Dolega y David, en la Provincia de Chiriquí, que se encuentra a más de mil ochocientos (1,800) metros de elevación sobre el nivel del mar.

DESCRIPCIÓN DE LÍMITES

Partiendo desde el punto en donde el camino va al Aguacate se le une a la carretera que va desde Volcán a Cerro Punta, se sigue el camino que va al Aguacatal hasta 1,725 metros; partiendo desde este

punto en dirección. Este a una distancia de 1,650 metros encontramos el siguiente punto; de aquí se parte en dirección Sur hasta recorrer 3,000 metros, se sigue después en dirección Este hasta 1,000 metros, en donde se parte en dirección sur hasta 2,000 metros; de aquí y en dirección Este se recorren 11,200 metros de donde se parte en dirección Norte hasta encontrar la divisoria de aguas a unos 12,200 metros de donde se parte en dirección Norte hasta encontrar la divisoria de aguas a unos 12,200 metros, siguiendo la divisoria de aguas en dirección Noroeste a 9,500 metros; se parte en dirección Sur hasta 3,400 metros de aquí en dirección Este y 600 metros de distancia; se rodea el Cerro Respingo por el Suroeste hasta recorrer 800 metros; partiendo de este punto en dirección Sur se recorren 1,600 metros para luego seguir en dirección Oeste hasta 5,150 metros de distancia; partiendo luego en dirección Sur hasta recorrer 3,050 metros; se parte en dirección Oeste hasta encontrarse la carretera que va de Volcán a Cerro Punta a una distancia de 2,800 metros, de aquí se sigue dicha carretera hacia Volcán hasta encontrarse con el camino que va al Aguacatal a 3,000 metros distancia; el cual es el punto de partida.”

Considera la parte actora que el artículo previamente citado fue vulnerado por el acto demandado en el concepto de errónea interpretación, puesto que la Autoridad Nacional del Ambiente en el informe técnico No. 012-09 de 20 de mayo de 2009, principal prueba en la que se fundamenta el acto administrativo impugnado, no sigue al pie de la letra lo establecido en dicho artículo en el que se establece: “rodear el Cerro Respingo por el Suroeste hasta recorrer 800 metros”. En lugar de ello, los técnicos de la ANAM ni siquiera llegan a rodear el mencionado cerro y al no rodearlo es lógico entonces que las cabañas queden dentro del PNVB, puesto que todas las medidas se alteran con ese error de los técnicos de la ANAM.

IV. EL INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

La Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente rindió informe explicativo de conducta, visible de fojas 50-52, en el cual indica que el jefe del Parque Nacional Volcán Barú, presentó denuncia en contra del Hotel Los Quetzales, ubicado en el sector de Guadalupe, como consecuencia de la inspección realizada el 21 de abril de 2008, en donde se encontró la construcción octagonal con pilastras de madera y base de concreto, construcción de anexo a una cabaña, construcción de una fundación

posiblemente para realizar una nueva construcción las cuales estaban cerca de las nacientes de brazos del río Chiriquí Viejo, que es un zona de alta precipitación pertenecientes a los bosques nubosos, rico en flora compuesta por árboles de alnus, palmeras, helechos y una gran cantidad de epifitas, contiguo existen unos estanques utilizados para la cría de truchas. Agrega el funcionario demandado, que según el mapa de zonificación se pudo determinar que las construcciones se encuentran dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú, específicamente en su zona de uso extensivo.

De igual manera, indican que en atención al informe de inspección 012-04-07, se inició el proceso de investigación, compareciendo al mismo el señor Carlos Fernando Alfaro Hart, en representación de Grupo Ecoturístico Los Quetzales, S.A., mismo que culminó con la emisión de la Resolución ARACH No. 063-2009, mediante la cual se le sancionó con multa de B/. 5,000.00.

Esta decisión, según lo señala la entidad demandada se fundamentó en el informe técnico 012-04-07 de 21 de abril de 2008. Agrega que, si bien la parte denunciada presentó la Resolución No.01-95, de fecha 5 de enero de 1995, no le justifica legalmente que para el año 2008, que inició la construcción habían transcurrido 14 años, puesto que para esa fecha ya se habían expedido los Decretos Ejecutivos 59 de 16 de marzo de 2000, Decreto Ejecutivo No.209 de 5 de septiembre de 2006 y Decreto Ejecutivo No.123 de 14 de agosto de 2009; es decir, debió tramitar el Estudio de Impacto Ambiental para iniciar las nuevas construcciones, de acuerdo a la vigencia de cada Decreto Ejecutivo en su momento, ya que según indican la resolución expedida en 1995, a su favor, no era perpetua debido a que las normas que regulan la materia han ido evolucionando con el tiempo.

Igualmente, destaca que las construcciones se encuentran dentro de un área protegida de acuerdo al informe de inspección 012-04-07 de 21 de abril de 2008, emitido por el departamento de Geomántica, con su respectivo mapa (verificación de coordenadas de cabañas), según consta a fojas 88 y 89 del expediente.

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal No. 271 de 16 de junio de 2014, solicita a los Magistrados que integran la Sala que se sirvan

declarar que no es ilegal la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, emitida por la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones.

El Procurador de la Administración sostiene, en esencia, que ha quedado demostrado en el expediente que las construcciones que desarrollaba el señor Carlos Alfaro Hart, eran nuevas y que la ubicación de las mismas están dentro de las coordenadas del Parque Nacional Volcán Barú, específicamente en la zona de uso extensivo. Por tanto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 23, en concordancia con el artículo 106 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, era obligación del señor Alfaro presentar previamente al inicio de las construcciones de las cabañas, el respectivo estudio de impacto ambiental, máxime que desde la aprobación del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales mediante la Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, a la fecha en que se inició las construcciones de las tres (3) estructuras, habían transcurrido catorce (14) años y tal como lo indicó el Administrador Regional de Chiriquí de la ANAM, la legislación ambiental ha evolucionado y por ende debió tramitar un nuevo estudio de impacto ambiental que fuera acorde con la misma.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, se procede a analizar los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo objeto de la presente acción, la Resolución ARACH 063-2009 del 22 de septiembre de 2009, emitida por el Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, es ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por la parte actora con respecto a los artículos 3, 16 y 82 del Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006; el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009; el artículo 7 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994; los artículos 23 y 129 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 40 de 24 de junio de 1974.

En primer término, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42 literal b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, se verifica que esta

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción promovido.

Señalado lo anterior, la Sala pasa a examinar los cargos de violación invocados en forma conjunta, previa descripción de los antecedentes que dan lugar a la demanda en cuestión:

Advierte la Sala, que en el expediente administrativo consta que el actor presentó ante el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) una solicitud para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del Proyecto denominado Ecoturístico Los Quetzales, ubicado en Altos de Guadalupe, corregimiento de Cerro Punta, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, para lo cual se emitió la Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, que autorizó la ejecución de dicho proyecto, previo cumplimiento de determinadas condicionantes que tenían la finalidad de minimizar los posibles impactos ambientales del mismo.

El 10 de abril de 2008, funcionarios del Parque Nacional Volcán Barú llevaron a cabo una inspección a unas construcciones que se estaban realizando en el camino que se dirige a las Cabañas del Hotel Los Quetzales en el sector de Guadalupe, encontrando tres (3) estructuras ubicadas cerca de las nacientes de los brazos del río Chiriquí Viejo, y que según el mapa de zonificación se encuentran dentro de los límites del mencionado Parque Nacional Volcán Barú, específicamente en su zona de uso extensivo.

En ese orden de ideas, conforme se desprende del expediente mediante Nota ARACH-3198-04-08 de 28 de abril de 2008, la Administración Regional de Chiriquí comunicó al señor Carlos Alfaro Hart, la situación encontrada, informándole que debía considerar los criterios de protección ambiental contenidos en el artículo 23 del Decreto Ejecutivo No.209 de 2006 y las consideraciones contenidas en el artículo 25 de dicho cuerpo normativo, ya que por encontrarse las infraestructuras dentro de un área del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, requería de la presentación de un estudio de impacto ambiental.

Posteriormente, el 28 de julio de 2008, funcionarios del Parque Nacional Volcán Barú realizan una segunda inspección, en la cual constatan que se continuaba con el avance de las construcciones. Ante esta situación, la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente

expide la Providencia ADMS-AL-No. 077-08 de 3 de septiembre de 2008, con la cual se inició una investigación de oficio en contra del señor Carlos Alfaro, por realizar actividades de construcción dentro del área de protección del Parque Nacional Volcán Barú, sin contar con Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Efectivamente, se constata que el señor Alfaro Hart acudió al proceso de investigación, rindiendo declaración a fojas 14-18 del expediente administrativo, expresando que eran cabañas que existían anteriormente y se estaban remodelando, tal como se contemplaba en la Resolución EsIA 001-1995 de 5 de enero de 1995. Sin embargo agrega, que luego de recibir la Nota ARACH-3198-04-08 de 28 de abril de 2008, se procedió a parar la construcción y se tapó con lona la construcción octagonal y a hacer las gestiones para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) categoría II, a pesar de que ya existía una Resolución de Estudio de Impacto Ambiental EsIA de 1995.

De igual forma se observa en el expediente, que el señor Alfaro Hart, mediante apoderado legal presentó las pruebas que consideró pertinentes para su mejor defensa (documentales y testimoniales), garantizándose el debido proceso legal.

La investigación de oficio realizada por la Administración Regional de Chiriquí culminó con la emisión del acto administrativo atacado de ilegal, la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, mediante la cual se sancionó al señor Carlos Alfaro Hart con la suma de B/.5,000.00, por iniciar la construcción de las mencionadas cabañas sin contar con el Estudio de Impacto Ambiental aprobado.

Análisis Jurídico:

Ahora bien, la inconformidad del demandante se fundamenta en que el acto administrativo demandado es ilegal porque ya contaba con un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), aprobado por el antiguo INRENARE, mediante Resolución 001-95 de 5 de enero de 1995, para desarrollar el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales. Por tanto, a su juicio, no requería de un nuevo máximo que se trataba de restauraciones, remodelaciones y reparaciones de las cabañas incluidas dentro del citado proyecto. Además, considera que la Autoridad Nacional del Ambiente no ha determinado plenamente los límites del

Parque Nacional Volcán Barú (PNVB) y que las cabañas del Proyecto Los Quetzales se encuentran prácticamente en la línea divisoria entre los terrenos considerados como PNVB y terrenos nacionales ocupados por particulares.

En cuanto a los argumentos planteados por el demandante, esta Sala considera que no le asiste la razón y que la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente ha actuado dentro del marco legal que regula sus funciones. Veamos:

Si bien es cierto que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del Proyecto Ecoturístico Los Quetzales fue aprobado en el año 1995, por la entidad rectora de ambiente es ese momento, el INRENARE, lo cierto es que mediante Ley 41 de 1 de julio de 1998, el Estado dictó la Ley General de Ambiente con la finalidad de *establecer 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.*

Así pues, el Estado crea la Autoridad Nacional del Ambiente, (hoy Ministerio de Ambiente), como la entidad rectora en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

La Ley 41 de 1998, establece los mecanismos o instrumentos para la gestión ambiental, entre éstos, el estudio de impacto ambiental, siendo este el *“documento que describe las características de una acción humana y proporciona antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de los impactos ambientales, y describe, además, las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.”*

De igual forma, el artículo 23 de la citada Ley 41, establece que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental, antes de iniciar su ejecución están obligadas a presentar el respectivo estudio de impacto y someterse al proceso de evaluación.

La autoridad demandada en ejercicio de la facultada reglamentaria conferida por la ley, desarrolló el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental mediante el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, norma vigente en el momento en que se inicia el proceso administrativo que dio lugar al acto administrativo demandado. En la parte motiva del citado Decreto Ejecutivo 209, se fundamenta la emisión del mismo en lo siguiente: *“Que transcurridos más de seis (6) años desde la implementación del referido cuerpo normativo, se han detectado deficiencias y omisiones que inciden en su efectiva aplicación, por lo que es necesario adecuarlo a las exigencias nacionales e internacionales y a los procesos de los países centroamericanos en el Marco de Cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) de julio de 2002”*.

Lo citado anteriormente demuestra que las normas que regulan el Proceso de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental están sometidas a constantes cambios debido a la importancia que reviste para los Estados la conservación del ambiente, como medio del desarrollo humano sostenible. Tanto es así, que el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, fue derogado por el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, siendo esta norma, a la fecha, la que regula el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en el país.

Sobre la presentación del Estudio de Impacto Ambiental como requisito previo para el inicio de la ejecución de un proyecto, obra o actividad, y la facultad sancionadora que tiene la Autoridad Nacional del Ambiente, (hoy Ministerio de Ambiente), como entidad rectora del ambiente, esta Sala ha indicado lo siguiente:

“...En este sentido, la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, adoptada en 1998, establece ciertos instrumentos de gestión ambiental, entre los que podemos mencionar el proceso de evaluación de impacto ambiental que incorpora el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) como requisito previo para el inicio de la ejecución de cualquier obra o actividad realizada. De igual forma, establece responsabilidades civiles, administrativas e incluso penales, a quienes causen daños al ambiente o a la salud, por el incumplimiento de las medidas de conservación ambiental establecidas para garantizar el desarrollo de los bienes ambientales del Estado de una manera sostenible y evitando causar el menor daño posible a las áreas naturales de nuestro país.

Cabe indicar, que el Decreto Ejecutivo N° 209 de 2006 que reglamenta el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), obliga a que el mismo sea un requisito a cumplirse

para toda aquella actividad, obra o proyecto nuevo que por sus efectos o ubicación pueda generar un riesgo ambiental y causar un daño al entorno natural donde se desarrolla, o simplemente ponerlo en riesgo ambiental. De ahí que el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) como instrumento de gestión ambiental, se le haya dado el carácter de requisito previo, por cuanto debe ser presentado antes de causar una presunta afectación ambiental por ser esta la manera como deben preservarse los bienes ambientales, sin menoscabar el desarrollo de actividades de interés social como es la explotación de recursos naturales.

Como bien se conoce, los bienes ambientales del Estado son bienes de dominio público, por tanto, su explotación requiere la aprobación o autorización previa del Estado quien está obligado a garantizar y a fiscalizar que la misma se desarrolle, de forma que afecte en el menor grado posible, la sostenibilidad de los recursos ambientales o naturales que forman parte del patrimonio. (Fallo de 31 de julio de 2014)

“En cuanto a lo primero, es evidente que la administración del ambiente es una obligación del Estado de acuerdo con lo previsto en el art. 118 y 119 de la Constitución Política y el art. 1 de la Ley General de Ambiente. Esa obligación positiva se traduce a su vez en la concesión de facultades a la ANAM para el cumplimiento de tal fin, es decir, la protección, conservación y recuperación del ambiente, y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. No obstante, esta obligación no se agota con la sola actividad pública, sino que constituye al mismo tiempo responsabilidades que involucran a personas naturales o jurídicas de conformidad con el art. 106 y 109 de la Ley 41 de 1998.

En el marco de sus facultades, la ANAM tiene, entonces, la facultad de ejercer la potestad sancionadora del Estado en los casos que mediante uso y aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, se produzca daño al ambiente o a la salud humana (art. 108 *lex cit*). Es con base en esa potestad que, tal y como se observa en autos, la ANAM inició actuaciones con motivo de la noticia publicada en el diario La Prensa a través de la que se informaba de la muerte de cuatro trabajadores que limpiaban el sistema de drenajes en la Planta de Recuperación de Proteína de Origen Animal, a causa de la inhalación de gases tóxicos.” (Fallo de 27 de febrero de 2014)

Retomando el contenido del Decreto Ejecutivo 209 de 2006, norma vigente en el momento en que se inicia el proceso administrativo que dio lugar al acto administrativo demandado, resulta importante indicar que el artículo 15 establecía que “*los nuevos proyectos, obras o actividades o **modificaciones de los ya existentes** en sus fases de planificación, ejecución, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, ensamblaje, mantenimiento, operación, funcionamiento, modificación, desmantelamiento, abandono y terminación, que*

ingresarán al proceso de Evaluación de impacto Ambiental o se acogerán a la Guía de Buenas Prácticas Ambientales, son los indicados en la lista taxativa contenida en el Artículo 16 de este Reglamento y aquellos que la ANAM determine de acuerdo al riesgo ambiental que puedan ocasionar.” Por tanto, no es cierto lo señalado por el actor que estaba exento de presentar el correspondiente estudio de impacto ambiental, aún cuando sólo era una modificación o remodelación de lo aprobado inicialmente en el Proyecto Ecoturístico Los Quetzales.

En el caso que nos ocupa, ha quedado demostrado con los Informes Técnicos que el señor Carlos Alfaro Hart inició la construcción de tres (3) estructuras sin contar previamente con el Estudio de Impacto Ambiental, y que la ubicación de las mismas según certificación expedida por el Director de Administración de Sistemas de Información Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, (Departamento de Geomática), se encontraban dentro del Parque Nacional Volcán Barú, de conformidad con el plan de manejo aprobado mediante la Resolución AG-0295-2004, en la Zona de Uso Extensivo (fs. 88), ya que no cabe duda que es la Autoridad Nacional del Ambiente es la entidad responsable de regular las áreas protegidas que conformen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En ese sentido, resulta importante indicar que el Parque Nacional Volcán Barú fue declarado área protegida mediante el Decreto Ejecutivo No.40 de 24 de junio 1976, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 107 de 13 de noviembre de 2003 y en desarrollo de esta normativa se dictó la Resolución AG-0295-2004 de 30 de julio de 2004, mediante la cual fue aprobado el Plan de Manejo de dicho parque.

Tal como indicamos líneas atrás, las estructuras en construcción se encontraban dentro del área protegida Parque Nacional Volcán Barú, por lo que el promotor también estaba obligado a acatar las normas que regulan el Plan de Manejo de dicha área, ya que así lo indica taxativamente el artículo 25 cuando establece lo siguiente: “...si la actividad, obra o proyecto de desarrollo recae, parcial o totalmente, sobre un área localizada dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberá demostrar su cumplimiento mediante los mecanismos que establezca la ANAM para tales efectos.”

Así las cosas, esta Sala conceptúa que la actuación del Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente al emitir el acto administrativo demandado se ajusta a derecho, puesto que el mismo fue dictado respetando el debido proceso legal y en cumplimiento de la facultad sancionadora conferida a la Autoridad Nacional del Ambiente(hoy Ministerio de Ambiente) en los artículos 112 y 114 de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y el artículo 64 del Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, norma vigente en el momento en que se inicia el proceso administrativo que dio lugar al acto administrativo demandado; por tanto, se desestiman los cargos de violación señalados por el demandante.

V. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución ARACH 063-2009 de 22 de septiembre de 2009, emitida por el Administrador Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1207 en lugar visible de la
Secretaria a las 4:00 de la tarde
de hoy 23 de mayo de 2016


SECRETARIA