



# GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXVII

Panamá, R. de Panamá jueves 11 de octubre de 2018

Nº 28631-A

---

## CONTENIDO

---

### MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Decreto Ejecutivo N° 360  
(De miércoles 20 de junio de 2018)

QUE EXCEPTÚA EL NIVEL SALARIAL DE UNA POSICIÓN EN EL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS (IFARHU).

---

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Decreto Ejecutivo N° 293  
(De martes 25 de septiembre de 2018)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 50 DE 26 DE JUNIO DE 2009, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 34 DE 2008, SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL FISCAL.

---

### MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Resolución N° 140  
(De miércoles 03 de octubre de 2018)

POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO. 001-11 DE 5 DE ENERO DE 2011, MODIFICADA A SU VEZ POR LA RESOLUCIÓN NO. 058 DE 17 DE MAYO DE 2013, MODIFICADA A SU VEZ POR LA RESOLUCIÓN NO. 011 DE 20 DE FEBRERO DE 2014 QUE AUTORIZA AL METRO DE PANAMÁ, S.A. A UTILIZAR ÁREA SOBRE SERVIDUMBRE PÚBLICA DE LA LÍNEA 1 DEL METRO DE PANAMÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De jueves 09 de agosto de 2018)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. AG-0462-2013 DE 19 DE JULIO DE 2013, DICTADA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (HOY MIAMBIENTE), MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 4 DE LA RESOLUCIÓN AG-364-2009 DE 27 DE MAYO DE 2009, QUE CREA EL ÁREA PROTEGIDA MANGLARES DE LA BAHÍA DE CHAME Y ORDENA AL MINISTERIO DE AMBIENTE, QUE EN COLABORACIÓN LAS ENTIDADES CORRESPONDIENTES, REESTABLEZCAN LOS LÍMITES TERRITORIALES ESTABLECIDOS EN LA PRECITADA RESOLUCIÓN QUE CREA EL ÁREA PROTEGIDA EN CUESTIÓN.

---

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**DECRETO EJECUTIVO N.º 360  
De 20 de junio de 2018**



Que exceptúa el nivel salarial de una posición en el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 258 de las Normas Generales de Administración Presupuestaria, contenidas en la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, establece los límites de remuneraciones para funcionarios del sector público, con excepción de aquellos cargos que en forma expresa sean autorizados por el Órgano Ejecutivo;

Que el Órgano Ejecutivo, por excepción ha autorizado el nivel salarial para el cargo contenido en este Decreto Ejecutivo,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Exceptuar el nivel salarial de la siguiente posición:

Posición N.º00001, Código: 0011050, Cargo: Directora General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), Salario Mensual de B/.5.000.00, Partida N.º1.20.0.1.001.01.01.001

**Artículo 2.** Para los efectos fiscales este Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de la Toma de Posesión del Cargo.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá a los 20 días del mes de junio de dos mil dieciocho (2018).

**JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la República

*Juan Carlos Varela Rodríguez*  
**MARCELA PAREDES DE VÁSQUEZ**  
Ministra de Educación

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

**DECRETO EJECUTIVO N.º 293**  
De 25 de septiembre de 2018



Que adiciona un párrafo final al artículo 12 del Decreto Ejecutivo N.º 50 de 26 de junio de 2009, “Por el cual se reglamenta la Ley 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal”.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley 34 de 5 de junio de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal, fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo No. 50 de 26 de junio de 2009;

Que posteriormente la Ley 34 de 2008, fue modificada por la Ley 72 de 27 de septiembre de 2011, adicionándose un párrafo al artículo 10 en el cual, con el propósito de reglamentar el uso de recursos en vigencias fiscales futuras, se establece un sublímite de 20% sobre los compromisos a contraerse respecto a los gastos de inversión a efectuarse bajo las modalidades de proyectos llave en mano y proyectos de pago diferido;

Que adicionalmente en el párrafo antes mencionado, se indica más adelante que en el caso de los proyectos de pago diferido, se contabilizarán en el sublímite del 20%, solamente los pagos que se realicen con posterioridad a la entrega de la obra;

Que posteriormente, mediante la Ley 25 de 28 de octubre de 2014, se modifica el artículo 10 de la Ley 34 de 2008, señalándose entre otras cosas, que, en el caso de los proyectos de pago diferido, se contabilizarán en el sublímite del 20%. solamente los pagos que se realicen con posterioridad a la entrega de la obra; siendo el monto a contabilizar aquel relacionado con el contrato y a sus posibles adendas;

Que virtud lo anterior, resulta necesario definir de forma clara la vigencia fiscal de cómo se debe considerar la contabilización del sublímite del 20%, señalando solamente que debe hacerse con posterioridad a la entrega de la obra, y teniendo presente que la inclusión de este párrafo es con el fin de reglamentar el uso de los recursos en vigencias fiscales futuras, se considera necesario adicionar un párrafo al artículo 12 del Decreto Ejecutivo N.º 50 de 2009,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Se adiciona un párrafo final al artículo 12 del Decreto Ejecutivo N.º 50 de 26 de junio de 2009, para que quede así:

**Artículo 12. Del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero**

...

Para efectos del cálculo del sublímite del 20% en el caso de los proyectos de pago diferido, que se señala en el párrafo del artículo 10 de la Ley, se contabilizarán solamente aquellos pagos que se realicen en vigencias fiscales futuras, posteriores a la entrega de la obra.

**Artículo 2.** Este Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 97 de diciembre de 1998, Ley 34 de 5 de junio de 2008 y sus modificaciones, Decreto Ejecutivo No.50 de 26 de junio de 2009 y sus modificaciones.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los *veinticinco* (25) días del mes de *septiembre* de dos mil dieciocho (2018).

**JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la República

**GUSTAVO VALDERRAMA**  
Ministro de Economía y Finanzas, encargado



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**  
**RESOLUCIÓN No. 140**  
De 3 de Octubre de 2018



“Por la cual se modifica la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, modificada a su vez por la Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014 que autoriza al Metro de Panamá, S.A. a utilizar área sobre servidumbre pública de la Línea 1 del Metro de Panamá y se dictan otras disposiciones”.

**El Ministerio de obras Públicas,**  
en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que el Estado a través de la Secretaría del Metro de Panamá del Ministerio de la Presidencia, creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 150 de 2 de julio de 2009, debidamente modificado por el Decreto Ejecutivo No.235 de 23 de julio de 2009, como una entidad adscrita al Ministerio de la Presidencia, licitó y adjudicó el Contrato No.SMP-28-2010 del proyecto de Ingeniería de Diseño, Construcción de las Obras Civiles, Instalaciones Auxiliares de Línea y Estaciones, Suministro e Instalación del Sistema Integral Ferroviario que Incluye el Material Rodante, y Puesta en Marcha del Sistema para la Línea No. 1 del Metro de Panamá.

Que para colaborar con la ejecución del proyecto, el Ministerio de Obras Públicas emitió la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, que autoriza a la Secretaría del Metro de Panamá a utilizar la servidumbre vial de la Vía Transístmica desde el tramo Boyd Roosevelt, comprendido entre la Intersección con el Corredor Norte en Los Andes hasta la intersección con la Avenida Ricardo J. Alfaro en San Miguelito y el tramo Simón Bolívar, comprendido desde la intersección con la Avenida Ricardo J. Alfaro hasta la intersección con la Avenida Fernández de Córdoba; el tramo de la Vía Fernández de Córdoba comprendido entre la Vía Transístmica y la Vía España; el trayecto de la Vía España desde la intersección con la Vía Fernández de Córdoba hasta la confluencia con la Avenida Justo Arosemena; el recorrido de la Avenida Justo Arosemena desde el encuentro con la Vía España hasta la encrucijada con la Avenida Central; y otras consideraciones.

Que mediante Resolución No. 058 de 17 de mayo de 2013, se modifica la Resolución No. 001-11 de 5 de enero de 2011 que autoriza a la Secretaría del Metro de Panamá a utilizar el área sobre servidumbre pública de la Línea 1 del Metro de Panamá y se dictan otras disposiciones.

Que mediante nota SMP-123-14 de 23 de enero de 2014, la Secretaría del Metro de Panamá expresa que en virtud de la construcción de las instalaciones de patios y talleres, así como las obras de canalización de la quebrada Curundú, se requiere la asignación a favor de la Secretaría del Metro de Panamá (SMP), en calidad de custodia, una franja de la servidumbre vial de la avenida Ascanio Villalaz.

Que en virtud de lo anterior mediante Resolución No. 011 del 20 de febrero de 2014 se modifica la Resolución No. 001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No. 058 de 17 de mayo de 2013, que autoriza a la Secretaría del Metro de Panamá a utilizar área sobre servidumbre pública de la Línea 1 del Metro de Panamá y se dictan otras disposiciones.

Que mediante Ley No. 109 de 25 de noviembre de 2013, se dicta el marco regulatorio relativo al Sistema de Metro de Transporte de Personas y determina que Metro de Panamá, S.A., es una sociedad anónima con autonomía, autoridad, representatividad, encargada privativamente de planificar, promover, dirigir, regular, supervisar, disponer, controlar y ejecutar las obras de infraestructuras y equipamientos para el Sistema Metro de Panamá.

Resolución No. 140 de 3 de octubre de 2018, "Por la cual se modifica la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, modificada a su vez por la Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014 que autoriza al Metro de Panamá, S.A. a utilizar área sobre servidumbre pública de la Línea 1 del Metro de Panamá y se dictan otras disposiciones".

Pág. 2

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 210 del 30 de Agosto de 2018, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial establece y delimita la extensión del Polígono de Influencia de la Línea 1 del Metro de Panamá, enmarcando el ordenamiento territorial en áreas pertenecientes a los corregimientos Ernesto Córdoba Campos y Las Cumbres.

Que mediante Nota MPSA-LEG-619-2018 de 5 de septiembre de 2018, el Metro de Panamá, S.A., expresa que en virtud de la extensión de la Línea 1 del Metro de Panamá hacia el sector de Villa Zaíta, se requiere la modificación de la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, modificada a su vez por la Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014.

Que la presente solicitud fue remitida a la Dirección de Estudios y Diseños del Ministerio de Obras Públicas, y luego de evaluar la solicitud presentada, mediante Nota DIDEA-SA-976-18 de 18 de septiembre de 2018, informó lo siguiente:

- ❖ "La servidumbre vial vigente de la carretera Boyd Roosevelt es de 60.96 mts; es decir 30.48 mts. en ambas marginales a partir del centro original de la carretera.

En virtud de lo anterior y a lo establecido en la Ley 109 de 2013 que dicta el marco regulatorio relativo al Sistema Metro de Transporte y el Decreto Ejecutivo N°210 de 30 de agosto del presente que establece el nuevo polígono de influencia hacia el Sector de Villa Zaíta; consideramos viable la extensión de la custodia de la servidumbre vial del alineamiento geométrico de la Línea 1 del Metro de Panamá hacia el Sector de Villa Zaíta".

Que la Ley No. 35 de 30 de junio de 1978, que reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, modificada y adicionada por la Ley No. 11 de 26 de abril de 2006, le concedió la facultades para construir, rehabilitar, administrar y custodiar las vías públicas nacionales, incluyendo servidumbres viales y pluviales.

Que el artículo 4 de la Ley No. 11 de 2006, estableció la prohibición de instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional, que no constituyan infraestructuras para los servicios públicos, la cual podrá realizarse mediante aprobación escrita en la forma que determine el Ministerio de Obras Públicas.

Que el literal b del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 35 de 4 de marzo de 2008, establece que la Representación Legal del Ministerio de Obras Públicas la ejerce el Ministro.

Que por lo antes expuesto, el Ministerio de Obras Públicas en uso de sus facultades legales;

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Modificar el artículo primero de la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificado su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, el cual quedara así:

**"PRIMERO: AUTORIZAR** al Metro de Panamá, S.A. (en adelante la MPSA) para que utilice las servidumbres viales requeridas por la implementación de la Línea 1 del Metro de Panamá, a lo largo de las siguientes vías: Vía Transístmica, tramo Boyd Roosevelt comprendido desde el límite de la poligonal de influencia de la Línea 1 del Metro (Villa Zaíta) (Coordenadas Este: 661688.072, Norte: 1004677.047) de conformidad a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No.1 de 7 de enero de 2010 y No. 210 de 30 de agosto de 2018, hasta la intersección con la avenida Ricardo J. Alfaro en San

Resolución No. 40 de 3 de octubre de 2018, "Por la cual se modifica la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, modificada a su vez por la Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014 que autoriza al Metro de Panamá, S.A. a utilizar área sobre servidumbre pública de la Línea 1 del Metro de Panamá y se dictan otras disposiciones".  
Pág. 3

Miguelito y el tramo Simón Bolívar, comprendido desde la intersección con la avenida Ricardo J. Alfaro hasta la intersección con la avenida Fernández de Córdoba; el tramo de la Vía Fernández de Córdoba comprendido entre la vía Transístmica y la Vía España; el trayecto de la Vía España desde la intersección con la Vía Fernández de Córdoba hasta la confluencia con la avenida Justo Arosemena; el recorrido de la avenida Justo Arosemena desde el encuentro con la Vía España hasta la encrucijada con la avenida Central; y un área de la servidumbre vial de la avenida Ascanio Villalaz, cuyas coordenadas se establecen en el plano MP1-EQ-13-500-C01-00041, Cerca 1 y 2, Coordenadas Canal de Desagüe Pluvial, Coordenadas EAO y Coordenadas ADH (ver anexo)."

**SEGUNDO:** Mantener en todas sus partes el contenido de los demás artículos de la Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, modificada a su vez por la Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, modificada a su vez por la Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014.

**TERCERO:** Esta Resolución empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, Ley No. 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley No. 11 de 26 de abril de 2006; Ley No. 109 de 25 de noviembre de 2013; Decreto Ejecutivo No. 1 de 7 de enero de 2010, Decreto No. 210 del 30 de agosto de 2018, Resolución No.001-11 de 5 de enero de 2011, Resolución No.058 de 17 de mayo de 2013, Resolución No. 011 de 20 de febrero de 2014.

Dada en la ciudad de Panamá, a los 3 días del mes de octubre de dos mil dieciocho (2018).

**REGÍSTRESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.**

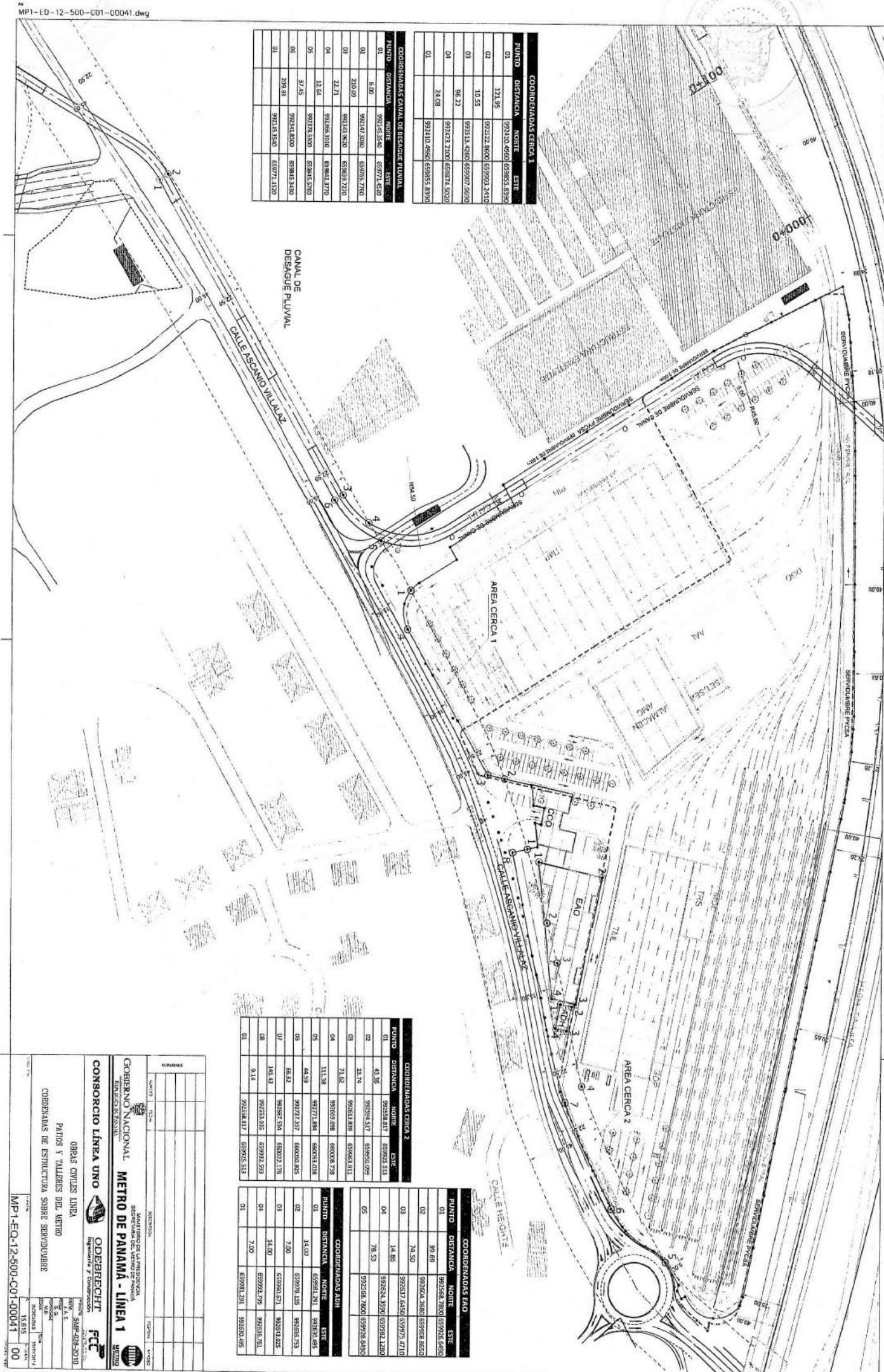
Ramón Arosemena C.  
Ministro

GCH/IGH

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS  
ES COPIA AUTÉNTICA

Panama, 23 de Octubre 2018

*[Handwritten signatures and official seals]*



PAH



## REPÚBLICA DE PANAMÁ

### ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

#### VISTOS:

La Firma Rivera, Bolívar y Castañedas en su propio nombre y representación, ha presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad a fin de que se declare nula por ilegal la Resolución No.AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente.

#### I. PRETENSIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en:

Que se declare NULA, por ILEGAL, la Resolución No. AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, suscrita por el Administrador General de la ANAM, "Por la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución AG-364-2009 de 27 de mayo de 2009, mediante la cual se crea el área Protegida Manglares de la Bahía de Chame"; y que se reestablezcan los límites de esta última, establecidos en la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, que crea dicha área protegida.

#### II. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA.

Señala la parte actora que la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, la ANAM declaró los Manglares

de la Bahía de Chame como área protegida, estableciendo que la misma cuenta con una superficie de 8,899 has + 9181 m<sup>2</sup>.

Indica que los Manglares de la Bahía de Chame estaban bajo la protección única y exclusiva del Municipio de Chame, este último dictó el Acuerdo No.9 de 2 de agosto de 2007, que declara como área de uso múltiple, la comprendida entre los corregimientos de Sajalices, Bejucos, El Líbano y Punta Chame, en el distrito de Chame, provincia de Panamá, con una superficie aproximada de 2,830 has, dentro de la cual está comprendida la Bahía de Chame.

También alega, que de acuerdo con los estudios realizados, como el proyecto Manglar ANAM-OIMT 2006, la Bahía de Chame, constituye un sitio importante para las aves playeras migratorias y las garzas que anidan en la Isla Taborcillo; y que en dicha Bahía de Chame desembocan cuatro ríos importantes, a saber, Capira, Sajalice, Camarón y Chame, los cuales cuentan con una gran diversidad de peces, moluscos y crustáceos.

De igual manera, expresa que a través de la Resolución AG-0425-2009 de 10 de junio de 2009, se aprobó el Plan de Manejo Forestal del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, fechado 15 de septiembre de 2007, así como también el inventario forestal para un área de 5,957.6 has, incluidas en la 8,899 has + 9,181 m<sup>2</sup> declaradas como área protegida, con la finalidad de desarrollar actividades encaminadas a lograr la sostenibilidad de los recursos en dicha área protegida. Al respecto, afirma que si bien hay sitios sin la debida zonificación que no se encuentran dentro del mencionado plan de manejo, ello no significa que éstos no tengan importancia para su conservación, ya que los mismos forman parte de los Manglares de la Bahía de Chame, los cuales prevén bienes y servicios para la sociedad en general. No obstante, alega que por medio de la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, la ANAM redujo los límites de esa área protegida, dejando la misma con una superficie de 6,774 has + 0023 m<sup>2</sup>, con sustento en el Informe Técnico fechado 28 de enero de 2013, elaborado por la Administración Regional de Panamá Oeste.



156

Indica que la modificación de la superficie, fue fundamentada en un Informe Técnico, que expresa las razones por las cuales se recomienda la reducción de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, en virtud de que no eran congruentes los límites del área protegida con el plan de manejo correspondiente, por lo que resultaba necesario hacer el ajuste correspondiente y que el área que no poseía zonificación se enmarcaba en lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de la Resolución No. AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012.

Finalmente, señala que en el citado informe técnico se hace alusión a los procesos de regularización de las tierras por ocupantes anteriores a la declaratoria de área de uso múltiple, pero en el expediente administrativo lo que se observa es que la modificación de los límites del área protegida inició con el Memorando DEIA-342-1610-12, relativo a la solicitud de modificación hecha por la sociedad Punta Chame, Turística, S.A., debido a que la finca 1141, propiedad de Gianna María Sofía Vaprio de la Guardia, se compone de seis (6) globos de terreno que están ubicados dentro de los límites del área protegida; razón por la cual estima que tal hecho que sirvió de sustento a la modificación de los límites del área protegida no está probado, y, por ende, no justifica la reducción de 2,134 hectáreas+2161.14 m<sup>2</sup> del área protegida.

### **III. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.**

La firma demandante Rivera, Bolívar y Castañedas, estima que la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, emitida por la ANAM, viola las siguientes normas:

- 1- El artículo 1 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá, la cual señala que se ha sido infringida por el acto administrativo impugnado, porque al reducir los límites de un área protegida, la ANAM incumple con los principios de protección, conservación y recuperación del ambiente consagrados en la misma.



1957

- 2- El numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, señalando que la norma ha sido vulnerada, toda vez que la resolución acusada de ilegal se sustentó en el Informe Técnico de 28 de enero de 2013, elaborado por la Administración Regional de Panamá Oeste, cuyos resultados no se enmarcan en ninguno de los supuestos que hacen viable la modificación de un área protegida, lo que a criterio del demandante ocasiona una omisión absoluta de trámites fundamentales. De acuerdo a dicho informe, la necesidad de modificar los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame obedeció al hecho que al momento de su creación, éstos no fueron correctamente establecidos en campo; sin embargo, la entidad demandada terminó reduciendo dichos límites, lo que lo lleva a afirmar que ésta era la verdadera intención, es decir, reducir los límites del área protegida.
- 3- El numeral 1 del artículo 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar), aprobada mediante la Ley 6 de 3 de enero de 1989, ya que con la reducción del área protegida se pone en peligro el compromiso asumido por Panamá de fomentar la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas, pues, cada vez que se le quita terreno a la naturaleza, todos los animales que habitan en estas áreas se ven afectados, dando lugar a su desaparición.
- 4- El artículo 1 del Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en américa central, aprobado mediante Ley 9 de 12 de abril de 1995, ya que con la aprobación de la citada Resolución se atenta contra el objetivo descrito en esta norma.
- 5- El artículo 14 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012 “Por la cual se reglamenta el proceso para la creación de áreas protegidas, la modificación de áreas protegidas declaradas y se dictan otras disposiciones”, en virtud de que para modificar un área protegida debe



1958

concurrir alguno de los criterios previstos en la misma, ninguno de los cuales se configuró en el negocio jurídico en cuestión, de acuerdo al informe técnico de 28 de enero de 2013, elaborado por la Administración Regional de Panamá Oeste.

### **INFORME DE CONDUCTA DEL ADMINISTRADOR DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE.**

De la demanda instaurada se corrió traslado a la Autoridad Nacional del Ambiente, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante nota AG-0867-2014 de 13 de junio de 2014, que consta de fojas 108 a 112 del expediente, y la cual en su parte medular señala lo siguiente:

"(...)Al contar el AUMMCH...con una superficie de 8,899 hectáreas + 9,181 m<sup>2</sup> y tener un plan de manejo para 5,957.6 hectáreas se hace evidente que el resto del área queda totalmente sin zonificación descrita (unas 3,000 has Aprox) por lo que se hace meritorio ajustar, adecuar, sanear y/o modificar los límites de la misma ya que esto permitirá tomar acciones en base a criterios y lineamientos bien definidos, acciones inmediatas y respuestas prontas a cualquier incongruencia y problemática que se presente dentro de los límites del área protegida.

Es evidente que toda área protegida debe tener su zonificación acorde a la realidad de campo, dicho proceso facilita cualquier acción en todo momento y más cuando se trata de casos en los cuales hay existencia de asentamientos, caseríos y poblados de un área protegida, en la cual nunca se validó la información en campo(...)".



Señala el funcionario demandado que con la expedición del acto administrativo demandado, se efectuaron todos los trámites establecidos en la Resolución No. AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012 para modificar los límites de un área protegida, mismos que constan en el expediente administrativo relativo al Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, por lo cual concluye que previo a la emisión de la resolución acusada de ilegal se efectuaron todas las acciones y se aportaron todos los documentos que, conforme a la Ley, se requieren para modificar los límites de un área protegida; lo cual en su opinión, deja entrever

que dicho acto no sólo se ajustó a Derecho, sino que es el resultado de un estudio profundo que consta en el expediente administrativo; motivo por el cual solicita este Tribunal se sirva declarar que la actuación demandada no es ilegal.

#### IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No. 717 de 1 de septiembre de 2015, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que declare que ES ILEGAL la Resolución No.0462-2013 de 19 de julio de 2013, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente, lo cual sustenta de la siguiente manera:

"(...) Al revisar la resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, por medio de la cual reiteramos, se modificaron los límites del área protegida los Manglares de la Bahía de Chame, reduciendo su superficie total a seis mil setecientos setenta y cuatro hectáreas más veintitrés metros cuadrados (6,774 Has +23 m<sup>2</sup>) observamos que, conforme se expresa en su parte motiva, en el Informe Técnico de fecha 28 de enero de 2013, elaborado por la Administración Regional de Panamá Oeste, se indicó que dicha modificación se debía a inconsistencias en la normativa que crea esa área protegida; lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, relativo a la información mínima que debe contener el instrumento jurídico que modifica un área protegida declarada, se traducía en el inexactitud de la información plasmada en la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, que creó el área protegida Manglares de la Bahía de Chame, particularmente, en lo concerniente a la descripción de sus límites(...).

A juicio de esta Procuraduría, además de la concurrencia de alguno de los cinco (5) criterios contemplados en la norma citada en el párrafo anterior y del cumplimiento del procedimiento establecido por el artículo 16 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, era necesario que los estudios técnicos que sirvieron de base para la emisión de la resolución que modificó el Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, determinaran que la medida de reducción del espacio territorial de dicha área protegida no afectaba el derecho de la población



1960

a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; concretamente, que la superficie a segregar ya no cumplía con los objetivos que motivaron el interés por su protección y conservación (...). En razón de todo lo anterior, estimamos que la adopción de la medida de reducir el espacio territorial del área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, en atención al hecho que existía una parte de su superficie no contemplada en su Plan de Manejo Forestal, no es cónsona con la normativa que a nivel nacional e internacional regula la materia (...).

#### V. TERCEROS INTERESADOS.

-*Union Capital Investment Group.*



La firma Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de la sociedad Union Capital Investment Group, se opone a la pretensión formulada por la parte actora, señalando que dentro de los límites descritos en la Resolución AG-0364-2009 de 7 de mayo de 2009, mediante la cual se creó el área protegida Manglares de la Bahía de Chame, se encuentra ubicada en la finca 22637, con una superficie de 4 has +122 m<sup>2</sup>, la cual es de propiedad de la mencionada empresa desde el 8 de agosto de 2007, y fue adquirida para desarrollar un proyecto turístico, pues, el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete No.43 de 13 de febrero de 1996, declaró Zona de Desarrollo Turístico de interés nacional el área denominada Zona 4 Farallón.

Indica que para la modificación de los límites del área protegida, se levantaron una serie de informes técnicos; se hicieron talleres de participación ciudadana; se realizaron giras de levantamiento de coordenadas de campo; se llevaron a cabo presentaciones de propuesta de modificación de límites; se hicieron análisis de datos y descripción del polígono; razón por la cual afirma que la adopción de los nuevos límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame no fue producto de la improvisación, capricho o arbitrariedad de la ANAM.

También expone que la sociedad Union Capital Investment Group sometió para su aprobación, el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, del proyecto denominado Sunset Beach Residences & Resort; no obstante, al suspenderse

1061

provisionalmente los efectos de la Resolución AG-0462 de 19 de julio de 2013, objeto de reparo, la misma se está viendo directamente afectada, al quedar comprendida dentro de los límites del área protegida, coartando el ejercicio de su derecho de propiedad, pues, la medida cautelar decretada veda cualquier posibilidad de gestionar cualquier edificación dentro de la finca 22767 de propiedad de la mencionada empresa.

*-Junta Comunal de Punta Chame*

En el presente proceso también interviene como tercero interesado, la Junta Comunal de Punta Chame, cuya apoderada judicial es la firma forense Infante & Pérez Almillano, con el objeto de oponerse a la pretensión formulada por la firma forense Rivera, Bolívar y Castañedas.

Al respecto, señala que dentro de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, descritos en la Resolución AG-0364-2009 de 7 de mayo de 2009, se incluye una gran parte de los terrenos que son ocupados por los pobladores de Punta Chame, afectando, incluso, áreas de propiedad privada que no están comprendidas dentro de zonas con manglares o con necesidad de protección.

Manifiesta que al quedar asentamientos caseríos, actividades comerciales, fincas privadas y gran parte del pueblo, dentro de los límites descritos en la Resolución AG-0364-2009 de 7 de mayo de 2009, los afectados no podían realizar modificación alguna al ambiente para su subsistencia o el aprovechamiento del recurso; razón por la cual la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la ANAM y la Administración Regional de Panamá Oeste de la misma entidad pública solicitaron la demarcación y señalización de los límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, labor ésta en el cual se tuvo en cuenta tanto la participación interinstitucional, como la ciudadana, y se actuó de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Resolución AG-0619-2012, que reglamentó el proceso para la modificación de las áreas protegidas.

*-Portones del Mar S.A.*



1962

Con la finalidad de impugnar la demanda contencioso administrativa de nulidad que dio origen a este negocio jurídico, también interviene como tercero interesado la sociedad Portones del Mar, representada judicialmente por la firma forense López & Darlington, quien señala, entre otras cosas, que mediante la Resolución de Gabinete No.43 de 13 de febrero de 1996, el Consejo de Gabinete declaró el área denominada Zona 4 Farallón, como Zona de Desarrollo Turístico de Interés Nacional. Agrega, que dicha zona se extiende desde la Playa Juan Hombrón, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, hasta la localidad de Punta Chame, corregimiento de Punta Chame, distrito de Chame, provincia de Panamá, y que dentro de la misma están comprendidos los poblados de Nueva Gorgona, Punta Chame, San Carlos, El Valle, Santa Clara, Río Mar y Corona. Señala que adquirió dos fincas ubicadas en esta Zona, específicamente en Nueva Gorgona, a fin de desarrollar el proyecto turístico denominado Portones del Mar Yacht Club & Resort, es decir que la sociedad Portones del Mar ha invertido una gran cantidad de tiempo, esfuerzo y dinero, bajo la seguridad jurídica de que al momento en que se adquirieron las fincas se podría desarrollar el proyecto precitado.

Indican que el área protegida declarada mediante la Resolución AG-0364 de 2009 no es acorde con la realidad de campo, ya que no sólo resultan afectadas áreas que no cumplen con la condición de protección absoluta que se le ha dado, sino que se han afectado bienes del pueblo de Chame que son de utilidad pública y bienes de propiedad privada.

Finalmente, afirma que en virtud de los errores, traslapes e inconsistencia en la descripción de las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con respecto a la normativa que las crean, se emitió la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, por la cual se reglamenta el proceso para la creación y modificación de las áreas protegidas; y que en el caso que ocupa nuestra atención, la ANAM cumplió con todos los requisitos exigidos para modificar los límites del área protegida, siguiendo un trámite que inició en junio de 2012 y



finalizó en julio de 2013, período durante el cual realizaron visitas de campo, consultas con los ciudadanos del área, participación de una consultora externa y de funcionarios idóneos de todos los departamentos relacionados de la ANAM.

## VI. ALEGATOS

En tiempo oportuno, tanto la parte demandante como los terceros interesados que intervienen en este negocio jurídico, presentaron sus alegatos, en los cuales reiteraron sus respectivas posturas, a las cuales nos hemos referido en los apartados anteriores correspondientes.

## VIII. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

### COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la demanda contencioso-administrativa de nulidad promovida por la firma Rivera, Bolívar & Castañedas actuando en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.

### **Antecedentes.**

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la **Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013**, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy MIAMBIENTE) por medio de la cual se resolvió, entre otras cosas, modificar el artículo 4 de la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, en el sentido de reducir la superficie total del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, de 8,899 has + 9,181 m<sup>2</sup> a 6,774 has+0023 m<sup>2</sup>.



En virtud de solicitud hecha por la parte actora, este Tribunal suspendió provisionalmente los efectos de la citada Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 3 de abril de 2014.

El 22 de julio de 2014 y el 22 de agosto de 2014, respectivamente, la firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de la Sociedad Union Capital Investment Group S.A., y de la Junta Comunal de Punta Chame, solicitó que se admitieran a éstas como terceros interesados en la demanda contencioso administrativa de nulidad que dio origen al presente proceso; peticiones a las cuales accedió esta Sala mediante Resolución fechada 26 de agosto de 2014. El 12 y 23 de septiembre de 2014, los terceros interesados promovieron incidentes de levantamiento de la suspensión provisional, solicitudes a las cuales no accedió este Tribunal mediante Auto fechado 7 de noviembre de 2014; decisión en contra de la cual aquéllos presentaron un recurso de reconsideración, mismo que fue rechazado de plano, por improcedente, a través del Auto fechado 24 de abril de 2015.

El 10 de septiembre de 2015, la firma forense López & Darlington, actuando en nombre y representación de la sociedad Portones del Mar, S.A., solicitó que se admitiera a esta última como tercero interesado en el presente proceso, petición a la cual accedió esta Sala mediante resolución fechada 14 de septiembre de 2015.

La parte actora señala que al reducir los límites de un área protegida se quebrantan los principios fundamentales establecidos en el artículo 1 de la Ley 41 de 1998; es decir, la protección, la conservación y la recuperación del ambiente. Además que indican que el Informe Técnico suscrito por la Administración Regional de Panamá Oeste de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Miambiente) no se ajusta a los requisitos exigidos para la modificación de un área protegida declarada; puesto que según indica el mismo dicha modificación obedeció a la necesidad de levantar los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, por no haberse hecho correctamente en campo cuando ésta fue creada, sin embargo



*19/10*

finalmente se terminó reduciendo los límites de la misma, lo que considera que se vulneró el debido proceso legal.

Considera que con dicha disminución se vulnera la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, que reglamenta el proceso para la modificación de las áreas protegidas declaradas, así como el Convenio Ramsar para la Conservación de la Biodiversidad.

#### **Problema Jurídico y Análisis.**

El problema jurídico consiste en determinar si para la emisión de la **Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013**, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy MIAMBIENTE) por medio de la cual se resolvió, entre otras cosas, modificar el artículo 4 de la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, en el sentido de reducir la superficie total del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, de 8,899 has + 9,181 m<sup>2</sup> a 6,774 has+0023 m<sup>2</sup>, se cumplió con el debido proceso y con todos los trámites requeridos para lograr dicha modificación.

Para tales efectos consideramos conveniente establecer cuál es la normativa aplicable a las modificaciones de las áreas protegidas, a fin de determinar si se cumplieron con los requisitos y procedimientos establecidos para tales efectos y esta es la Resolución No. AG-0619-012 de 8 de noviembre de 2012, que establece en sus artículos 14 y 15 lo siguiente:

*Artículo 14. Declarada un área protegida, sólo se podrá modificar sus límites, en base a los siguientes criterios:*

- a) *Modificación de los límites por inconsistencia de la normativa que la crea o errores y traslapos en la descripción de los límites de la misma.*
- b) *Unificación de áreas protegidas colindantes.*
- c) *Incorporación de ecosistemas poco representados utilizando como herramienta el análisis de vacíos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*
- d) *Incorporar áreas para garantizar hábiles de reproducción, anidamiento, alimentación requeridos para la propagación de las especies de vida silvestre, en especial las especies endémicas, en peligro, vulnerables y migratorias.*



1966

e) Inclusión de terrenos privados donados, titulados, ubicados en las zonas de amortiguamiento.

*Artículo 15. Para la modificación de los límites de un área protegida, se deberá contar con un informe técnico que incluya, el análisis que sustenta la propuesta de modificación, elaborado por la Administración Regional.*

Tal como puede evidenciarse en la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013 por la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, mediante la cual se crea el área protegida Manglares de la Bahía de Chame se indica que en el informe técnico emitido por la Administración Regional de Panamá Oeste de 28 de enero de 2013, se indica que la modificación de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame se debe a inconsistencias de la normativa que lo crea y se sustenta la propuesta de modificación conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la norma precitada.

Visible a foja 479 y siguientes del expediente consta el informe técnico precitado, señalando que ha encontrado deficiencias en la descripción contenida en la base legal que las crea, ya que cuenta con un plan de manejo de 5,957.6 hectáreas, sin embargo la superficie del área protegida es de 8,899 hectáreas+9,181 m<sup>2</sup>, por lo cual se quedan 3,000 hectáreas sin zonificación, por lo que señala que se hace necesario ajustar, adecuar, sanar y/o modificar los límites de la misma.

De lo anterior se deduce que al contar el plan de manejo con 3 mil hectáreas menos que la superficie total del área protegida, lo procedente sería modificar el plan de manejo del área para que la superficie establecida en este, sea congruente con la totalidad del área protegida y no viceversa. Toda vez que el fundamento utilizado por la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy MIAMBIENTE, se basa en que el área protegida tenía traslapes, errores o inconsistencias en la normativa que la crea, contenida en el literal a) del artículo 14 de la Resolución No. AG-0619-012 de 8 de noviembre de 2012, cuando en realidad el instrumento de gestión ambiental



*196*

que se encuentra equivocado y que debió modificarse es el plan de manejo de dicha área protegida, denominada Área de Uso Múltiple de la Bahía de Chame.

Siendo así las cosas, la Autoridad ambiental, incumple con los presupuestos taxativos que se requieren para modificar los límites de un área protegida, al no poder enmarcarse el sustento modificadorio, en ninguno de 5 criterios establecidos en el artículo 14 precitado, para poder variar el espacio territorial de un área protegida declarada, ya que la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, de la Autoridad Nacional del Ambiente establece claramente cómo se pueden modificar los límites de las áreas protegidas, dentro de los cuales a criterio de la Sala y de una revisión prolífica de los antecedentes, podemos constatar que no la Autoridad no cumple con el numeral 1 del artículo 14 de la citada resolución administrativa, requisito que no se subsume con el contenido del informe explicativo de conducta de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), del cual se desprende que la variación de la superficie se dio por inconsistencias en el Plan de Manejo que dejaba un área sin zonificación.

En adición a lo anterior, es importante recalcar que la desprotección o disminución del tamaño o extensión de un área protegida tal como lo es "Los Manglares de la Bahía de Chame", no sólo va en contra del **principio precautorio** ampliamente desarrollado por nuestra jurisprudencia y reconocido tanto nacional como internacionalmente, sino que contraría el **principio de no regresión ambiental** el cual enuncia que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad" (vid. Peña Chacón, Mario (dir.). El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano. PNUD, San José, 2013, p. 16).

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que si se deslegitiman los mínimos de protección alcanzados a través de la Resolución No. AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, se dejaría sin resguardo jurídico-ambiental el área protegida los Manglares



106E

de la Bahía de Chame, poniéndose en estado de vulnerabilidad el ya frágil ecosistema, y los procesos ecológicos de dicha área.

Dicho de otro modo, la desprotección de la superficie marino-costera establecida dentro del área protegida, expondría al humedal y su zona de amortiguamiento, a actividades incompatibles con la política de protección y conservación de los recursos naturales y culturales que se establece en la legislación vigente, y en el Plan de Manejo del área protegida, que exigen la garantía y mantenimiento de las características ecológicas de los ecosistemas de humedales del área, esto quiere decir que con la desprotección se vería la incidencia en 1) La remoción, tala, desmonte, relleno, desecación, extracción y cualquier otra actividad que afecte el flujo hidrológico de los manglares; 2.) El hostigamiento, recolección, captura, cacería, transporte y/o comercialización de especímenes de la fauna silvestre; 3.) El depósito de desechos sólidos, orgánicos e inorgánicos, y de aguas residuales; 4.) La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida; 5.) El establecimiento de actividades que atenten contra la integridad y el mantenimiento de las características ecológicas del ecosistema, así como sus bienes y servicios ambientales, y los fines de conservación y uso sostenible del que pretende dicha área protegida los Manglares de la Bahía de Chame; 6.) La pesca, más allá de artesanal o de subsistencia; entre otras que puedan causar daños al Humedal y a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida, entre otros perjuicios.

Aunado a lo anterior, esta Sala es del criterio que con la disminución del territorio que comprende el área protegida de los Manglares de la Bahía de Chame, se puede estar vulnerando el Derecho Constitucional a un ambiente sano contenido en los artículos 118 y 119 de la Constitución Política de la República de Panamá y en los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Panamá, como la Convención relativa a los humedales de importancia internacional "Convención de Ramsar". Tal consideración, como señala la precitada Sentencia 5538/2012 del Tribunal Supremo Español, que traemos a colación a modo de referencia, "Solo es



dable (...) cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe (por tanto) cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga"; lo que "exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o en parte (del medioambiente)".

En ese mismo orden de ideas, tal como lo señala **Andrés Mauricio Briceño Chávez**, en su obra *Responsabilidad y Protección del Ambiente: la obligación positiva del Estado*, "la determinación de la responsabilidad de la Administración Pública por daños ecológicos y ambientales tiene como base el deber de protección del ambiente, sobre el que debe pivotar todo hecho, servicio o actividad administrativa que pueda tener efectos sobre el ambiente, sobre el ecosistema, sea en su faceta negativa, esto es, en cumplimiento de su función de gestión, control y vigilancia, o en su faceta positiva, esto es, incorporando las exigencias de dicha protección en todas sus decisiones y actividades públicas." (Andrés Mauricio Briceño, Chaves, la Responsabilidad y protección del ambiente: La obligación positiva del Estado, Universidad del Externado de Colombia, 2017, página 449.)

En consecuencia, esta Superioridad es del criterio que después de la ponderación cuidadosa de las normas alegadas y las circunstancias que giran en torno a los efectos jurídicos de la reducción del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, arribamos a la conclusión que el acto demandado, infringe el artículo 14 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, aducida por la parte actora, por lo cual la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013 que reforma los límites del área protegida (Manglares de la Bahía de Chame), reduciendo su superficie total será declarada **NULA POR ILEGAL**.

Finalmente, y toda vez que se ha producido la infracción al artículo 14 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, se hace innecesario el análisis del resto de los artículos invocados como infringidos por la parte actora.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por



1971

autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución No. AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy MIAMBIENTE), mediante la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución AG-364-2009 de 27 de mayo de 2009, que crea el área protegida Manglares de la Bahía de Chame y ORDENA al Ministerio de Ambiente, que en colaboración las entidades correspondientes, reestablezcan los límites territoriales establecidos en la precitada Resolución que crea el área protegida en cuestión.

**NOTIFIQUESE;**

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO

CONSENSUAMENTO DE VOTO

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 3 de OCTUBRE de 2018

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 20 DE Agosto DE 2018

A LAS 2:15 pm DE LA Tarde

A Directorio de la Administración Pública

Dr. Luis Cerdas López  
Firma

**ENTRADA N° 740-13**

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE RIVERA, BOLÍVAR Y CASTAÑEDAS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN AG-0462 2013 DE 19 DE JULIO DE 2013, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, ACTUALMENTE, MINISTERIO DE AMBIENTE.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO EFRÉN C. TELLO C.**

Con el respeto acostumbrado, manifiesto que en vista que he perdido la ponencia para resolver el fondo del presente proceso, procedo a salvar mi voto, ya que no comparto la decisión de declarar nula, por ilegal, la Resolución AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, suscrita por el Administrador General de la ANAM, *"Por la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución AG-364-2009 de 27 de mayo de 2009, mediante la cual se crea el área protegida Manglares de la Bahía de Chame"*, y de ordenar el restablecimiento de los límites de esta última, establecidos en la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, que crea dicha área protegida. Dicho criterio lo sustento en las siguientes consideraciones:

Teniendo en cuenta que a través del acto administrativo impugnado, se modificaron los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, la cual fue declarada como tal mediante la Resolución AG-0364 2009 de 27 de mayo de 2009, resulta necesario hacer algunas aclaraciones en cuanto al tema de la reducción de la superficie total de un área protegida.

Sobre el particular, el Licenciado Esteban Soler Aira, en su artículo titulado La Reducción del Espacio Territorial de las Áreas Silvestres Protegidas, publicado en marzo de 2014, por la Revista Judicial de la Escuela Judicial de Costa Rica, realiza un análisis de tal medida, dentro del marco constitucional, legal y jurisprudencial de ese país. Citemos algunos fragmentos de esta interesante publicación:

“Introducción

...

No obstante, la creación de un área silvestre protegida no necesariamente supone su existencia a perpetuidad, por lo que su tamaño puede ser reducido, en el tanto no implique una vulneración al derecho fundamental al ambiente. Es así como en nuestro ordenamiento jurídico, el legislador, mediante el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, ha reforzado el sistema de áreas



protegidas, imponiendo como requisito necesario para la reducción de aquellas que pertenecen al patrimonio natural del Estado, la aprobación mediante ley y la realización previa de estudios técnicos que la justifiquen.

#### La Obligatoriedad de los Estudios Técnicos

#### El Apego a las Reglas de la Ciencia y la Técnica

En sus pronunciamientos, la Sala Constitucional ha ido desarrollando principios constitucionales ambientales que han garantizado la tutela efectiva del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y ha declarado la inconstitucionalidad, por infracción al artículo 50 constitucional, de leyes y decretos ejecutivos que modifican la cabida de un área silvestre protegida, al comprobar el incumplimiento del mandato legal establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente.

Uno de estos principios, con puntual incidencia sobre el tema aquí tratado, es el principio de la objetivación de la tutela ambiental, que encuentra su sustento en la necesaria motivación en criterios objetivos, mediante la realización de **estudios técnicos y científicos en las actuaciones del Estado en materia de tutela ambiental**.

**...La omisión de los estudios ambientales tiene relevancia constitucional por la posible afectación al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que implica la obligación del Estado de realizar la debida tutela del ambiente, los recursos que la conforman y la salud de las personas.**

Con respecto a la necesidad de contar con un estudio técnico para justificar la reducción de superficie de las áreas silvestres protegidas, la Sala Constitucional, en el Voto número 7294-98 de las 16:15 horas del 13 de octubre de 1998, en la acción de inconstitucionalidad contra la modificación de los límites de la zona protectora Tivives, estimó lo siguiente:

De allí que, para reducir un área silvestre protegida cualquiera, la Asamblea Legislativa debe hacerlo con base en estudios técnicos suficientes y necesarios para determinar que no se causará daño al ambiente o se le pondrá en peligro y, por ende, que no se vulnera el contenido del artículo 50 constitucional. El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios, aun cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente. A juicio de este Tribunal Constitucional, la exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente número 7554, en el sentido de que para reducir un área silvestre protegida por ley formal deben realizarse, de previo, los estudios técnicos que justifiquen la medida, no es sino la objetivación del principio de razonabilidad en materia de protección al ambiente. (Considerando V)

Así, en los términos de los artículos 16 de la Ley General de la Administración Pública y 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, las



197

actuaciones estatales en materia ambiental deben fundarse y no pueden contradecir las reglas unívocas de la ciencia y la técnica en aras de lograr el derecho y goce pleno a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De manera que la **Asamblea Legislativa no puede aprobar válidamente la reducción de la superficie de un área silvestre protegida sin contar antes con estudios técnicos (a cargo del SINAC) que justifiquen su decisión.** Dicha actuación deviene contraria a la Constitución Política por violación del principio de razonabilidad constitucional en relación con el artículo 129 de la Constitución Política.

Al ser el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente una norma protectora que establece una garantía a favor de las áreas silvestres protegidas y del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconocido en el artículo 50 constitucional, la Sala Constitucional ha trazado que: 1) el estudio técnico señalado en la norma es un requisito ineludible y esencial para la aprobación legislativa de reducción de un área protegida, que se desprende de los vocablos “solo podrá” y “después”, y cuyo incumplimiento trae aparejada la declaratoria de invalidez de la medida; 2) que se trata de un estudio conforme con la ciencia y la técnica, a fin de determinar el impacto de la medida legislativa en el ambiente y los ecosistemas; 3) que el estudio debe ser específico y versar sobre el área de reducción y su contexto, a fin de evaluar el impacto y emitir las recomendaciones para prevenir efectos negativos y plantear medidas de mitigación; 4) que el estudio tiene por finalidad justificar científicamente la medida, y 5) que el estudio tiene que ajustarse a las exigencias sustanciales del artículo 50 constitucional y tiene que demostrar cómo la medida que se toma, continua satisfaciendo el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En consecuencia, el punto de partida para modificar la cabida de un área silvestre protegida debe ser su conformidad con la ciencia y la técnica, que valoran objetivamente la justificación de las decisiones. La exigencia que contiene el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente de contar con los estudios técnicos y científicos que justifiquen la reducción de un área silvestre protegida, se constituye en un verdadero principio ambiental constitucional, de manera que su omisión es de relevancia constitucional.” ([/escuelajudhttps://www.poder-judicial.go.cr/archivos/documentos/revs\\_juds/revista\\_111](https://www.poder-judicial.go.cr/archivos/documentos/revs_juds/revista_111)).

De lo anterior, se desprende con claridad que la disminución del espacio territorial de un área protegida declarada, solamente es permisible en el evento en que estudios técnicos y científicos justifiquen esa medida, de manera tal que con la misma no se vulnere el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, mismo que el Estado está obligado a tutelar de manera efectiva, garantizando los principios de razonabilidad y objetivación ambiental; y, además, se adopte mediante el respectivo instrumento legal, previo cumplimiento del procedimiento establecido para ello.



En consecuencia, si bien la jurisprudencia de esta Sala ha sido uniforme en cuanto a la prevalencia del interés público de proteger, conservar y recuperar las áreas protegidas, frente a cualquier conflicto de carácter privado, no hay que perder de vista, como bien se expone en el artículo citado, que **en caso de que estudios técnicos y científicos acrediten que, por determinadas circunstancias, parte de esa zona no reúne o no mantiene las características físicas, biológicas y socioculturales que, en un principio, causaron su inclusión dentro del área protegida, se podrán modificar sus límites o, mejor dicho, disminuir su espacio territorial, siempre y cuando ello no implique una afectación al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** Por esta razón, diversas legislaciones, entre éstas, la nuestra, ha contemplado un **procedimiento para la modificación de los límites de las áreas protegidas declaradas**, que actualmente está contenido en la Resolución AG-0916-2013 de 20 de diciembre de 2013, pero que a la fecha en que se emitió el acto administrativo impugnado estaba consagrado en la **Resolución AG-0619-2012 de noviembre de 2012**, mediante la cual, reiteramos, se reglamentaba el proceso para la creación y la modificación de áreas protegidas.

Al respecto, veamos cuáles fueron las razones que causaron la expedición de esta resolución (Resolución AG-0619-2012 de noviembre de 2012). Así, en el considerando de la misma se destaca lo siguiente:

 "Que una vez revisada la Resolución AG-0130-2012 de 13 de abril de 2012, se determinó que existen inconsistencias y omisiones técnicas que inciden en su efectiva aplicación, por lo que es necesario realizar una revisión total a la normativa para asegurar un adecuado y eficiente manejo de las Áreas Protegidas.

Que igualmente se requiere una revisión exhaustiva de los límites de las áreas protegidas que componen el SINAP, ya que se han detectado errores, traslapes e inconsistencias en la descripción de los mismos con respecto a las normativas que las crea, lo cual debe corregirse, considerando sus características ecológicas y su entorno social y económico. Así mismo, es necesario el análisis y actualización de las categorías de manejo, objetivos de creación, regulaciones entre otros aspectos, para propiciar el manejo y gestión en concordancia con los principios y lineamientos ambientales con los que el Estado se ha comprometido." (F. 54 del tomo I del expediente judicial).

J/1971

Como puede observarse, previo a la emisión de la Resolución AG-0619-2012 de noviembre de 2012, se encontraba vigente la Resolución AG-0130-2012 de 13 de abril de 2012, que aprobó el reglamento para el proceso y los mecanismos de coordinación técnica para establecer áreas protegidas en Panamá; sin embargo, **existían inconsistencias y omisiones técnicas** que impedían la efectiva aplicación de la misma, por lo que resultaba necesario revisar la normativa para asegurar un adecuado y eficiente manejo de las áreas protegidas, así como también revisar los límites de éstas, ya que se habían detectado errores, traslapes e inconsistencias en la descripción de los mismos, lo cual debía corregirse, teniendo en cuenta sus características ecológicas y su entorno social y económico.

Es en este escenario en el cual surge la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, que deroga la Resolución AG-0130-2012 de 13 de abril de 2012 y establece, entre otras cosas, los objetivos fundamentales de la creación de las áreas protegidas; el contenido mínimo del estudio técnico justificativo que se debe realizar para declarar un área protegida; los criterios con base en los cuales se podrán modificar los límites de un área protegida declarada; el informe técnico con el que se deberá contar para la modificación de los límites de un área protegida y, en caso de ser acogido, las acciones a seguir; y el contenido mínimo de la normativa que ordena la creación o la modificación de un área protegida (Fs. 54-58 del tomo I del expediente judicial).

Visto lo anterior y limitándome al tema de la modificación de los límites de un área protegida, corresponde entonces determinar si en el caso se analiza se cumplieron con todos los requerimientos que, para tales efectos, se establecen en la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, entre los cuales se prevé la presentación de un informe técnico que, tal como lo mencionamos anteriormente, debe justificar la medida y, en consecuencia, no implicar una afectación al medio ambiente.



En tal sentido, el artículo 14 de la citada Resolución AG-0619 2012 de 8 de noviembre de 2012, disponía que la modificación de un área protegida ya declarada, sólo podrá darse con base en los siguientes criterios:

**"Artículo 14.** Declarada un área protegida, sólo se podrá modificar sus límites, en base a los siguientes criterios:

- a) Modificación de los límites por inconsistencia de la normativa que la crea o errores y traslapes en la descripción de los límites de la misma.
- b) Unificación de áreas protegidas colindantes.
- c) Incorporación de ecosistemas poco representados utilizando como herramienta el análisis de vacíos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- d) Incorporar áreas para garantizar hábitats de reproducción, anidamiento, alimentación requeridos para la propagación de las especies de vida silvestre, en especial, las especies endémicas, en peligro, vulnerables y migratorias.
- e) Inclusión de terrenos privados donados, titulados, ubicados en las zonas de amortiguamiento."

En este orden de ideas, advierto que el artículo 15 de la citada Resolución AG-0619-2012, estipula que para la modificación de los límites de un área protegida se requiere de un informe técnico. Veamos:

**"Artículo 15.** Para la modificación de los límites de un área protegida, se deberá contar con un informe técnico que incluya, el análisis que sustenta la propuesta de modificación, elaborado por la Administración Regional."

Al confrontar lo antes señalado con la situación bajo examen, noto que en la parte motiva de la Resolución AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, acusada de ilegal, se expone que de acuerdo con el **Informe Técnico fechado 28 de enero de 2013, elaborado por la Administración Regional de Panamá Oeste**, la modificación de los límites del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, obedeció a **inconsistencias de la normativa que la crea**. Citemos:

"Que mediante la Resolución AG-364-2009 de 27 de mayo de 2009, se creó el área protegida Manglares de la Bahía de Chame, con una superficie aproximada de... (8,899 has + 9,181 m<sup>2</sup>)..."

Que el área protegida en mención tiene un plan de manejo para... (5,957.6 hectáreas), por lo que aproximadamente unas... (3,000 has) quedan sin zonificación descrita.

... Que en el Informe Técnico emitido por la Administración Regional de Panamá Oeste de 28 de enero de 2013 se indica que la modificación de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame se debe a inconsistencias de la normativa que lo



197

crea y se sustenta la propuesta de modificación conforme a dispuesto (sic) en los artículos 15 y 16 de la norma precitada." (F. 40 del Tomo I del expediente judicial).

A través de la Nota SG-077-2016 de 21 de junio de 2016, el Ministerio de Ambiente explicó cuáles eran las inconsistencias normativas a las cuales se hacía referencia en la Resolución AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, acusada de ilegal (fs. 826-828 del tomo II del expediente judicial), siendo éstas las expuestas en el **Informe Técnico para la Modificación de los Límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame**, fechado 28 de enero de 2013, elaborado por el Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la Administración Regional de Panamá de la ANAM, en el cual se indicaron ampliamente las razones que motivaron la modificación de los límites de esa área protegida. De dicho informe técnico nos permitimos transcribir lo siguiente:

**"ANTECEDENTES:**

... Como parte de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra se hace necesario realizar una evaluación técnico/científica en campo de los límites del área protegida con el propósito de minimizar los riesgos de traslape de los territorios de las áreas protegidas con otros territorios o propiedades privadas.

Actualmente, la Autoridad Nacional del Ambiente a través de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental, ha finalizado una fase de revisión del mapa del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), encontrando deficiencias en la descripción contenida en la base legal que las crea; estas dificultades han obligado a establecer criterios técnicos que sobreponen a la base legal que las crea.

**JUSTIFICACIÓN:**

El área protegida, tiene una superficie aproximada de 8,899 hectáreas + 9,181 m<sup>2</sup>...



**La modificación de límites de las áreas protegidas, en especial del Área de Uso Múltiple Manglares de Chame, reforzará los esfuerzos de protección de ecosistemas de importancia para lograr los objetivos de conservación nacional, facilitará las labores de conservación de elementos representativos de los ecosistemas marinos-costeros, algunos de estos elementos con características de fragilidad y/o en peligro de extinción. Igualmente, como parte de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra se hace necesaria (sic) demarcar los límites en campo y llevar a cabo una adecuación en cuanto a la modificación de los mismo (sic) con el propósito de minimizar los riesgos de traslape de los territorios de las áreas protegidas con otros territorios o propiedades privadas.**

1976

El AUMMCH cuenta con un plan de manejo el cual es más de índole forestal propiamente dicho que como tal de un área protegida el mismo está aprobado para una superficie de 5,957.6 hectáreas en la cual se encuentra contenida una zonificación para esta cantidad de hectáreas.

Al contar el AUMMCH...con una superficie de 8,899 hectáreas + 9,181 m<sup>2</sup> y tener un plan de manejo para 5,957.6 hectáreas se hace evidente que el resto del área queda totalmente sin zonificación descrita (unas 3,000 has. Aprox.) por lo que se hace meritorio ajustar, adecuar, sanear y/o modificar los límites de la misma ya que esto permitirá tomar acciones en base a criterios y lineamientos bien definidos, acciones inmediatas y respuestas prontas a cualquier incongruencia y problemática que se presente dentro de los límites del A.P.

**Es evidente que toda área protegida debe tener su zonificación acorde a la realidad de campo, dicho proceso facilita cualquier acción en todo momento y más cuando se trata de casos en los cuales hay existencia de asentamientos, caseríos y poblados dentro de un A.P. en la cual nunca se validó la información en campo, no se realizaron las debidas consultas ciudadanas y la divulgación de un proceso consecuente en proponer y declarar esta zona como tal.**

... Que según el mapa de cobertura boscosa (año 2000) refleja que esta zona está compuesta por vegetación de manglar en su totalidad, mas sin embargo al verificarla en campo se ha identificado que la cobertura se encuentra en una combinación mixta donde alternan vegetación de manglar en buen estado de forma intermitente, específicamente para el sector de Punta Chame y El Líbano, bosque secundario mixto, vegetación baja y herbazal, la vegetación del manglar se encuentra en buen estado de conservación y en otros puntos se observa un regeneración natural; en algunos sectores se encuentran fragmentados ocupando una minoría del área, ya que la vegetación predominante es gramínea. Es importante mencionar que la cobertura de manglar solo se localiza en la franja costera y algún remanente localizado en el litoral de playa por lo que se puede concluir que no es una franja seguida sino que la misma se da de manera interrumpida seccionada por manchones y parches de mangle con intervalos de zonas cubiertas y con vegetación arbustiva visto desde las áreas externas.

#### **DESCRIPCIÓN DEL ÁREA A MODIFICAR:**

Mediante verificación de campo se realizaron diferentes incursiones a puntos específicos para corroborar los tipos de cobertura existentes y actividades socioeconómicas y culturales establecidas en el área.

Como parte de la metodología de trabajo se realizó seccionando ésta por fase evaluando los criterios necesarios y específicos que se requieren, a continuación se detalla:

Fase N° 1 Análisis desde la entrada del Poblado de Punta Chame hasta el Sector Conocido como Claridad.

... Fase N° 2 Análisis desde el Sector Conocido como Claridad hasta las faldas del Cerro Tigre.

...



Fase N° 3 Análisis desde las faldas del Cerro Tigre hasta la Comunidad de El Líbano.

...” (Fs. 140-149 del tomo II del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame) (Lo destacado es nuestro).

Como puede apreciarse, la modificación de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame, obedeció, principalmente, a la carencia de una zonificación integral de su superficie, lo cual dificultaba su manejo; a que el espacio territorial de dicha zona, descrito en la normativa que la declaraba como tal, no estaba cubierto en su totalidad por vegetación de manglar, sino que se trataba de una combinación mixta de manglar (en forma intermitente), bosque secundario mixto, vegetación baja y herbazal; y a que existían traslapes entre la superficie del área protegida y la de los terrenos de propiedad privada.

En dicho informe técnico también se señaló que tales incongruencias se debían a que la información que primariamente se utilizó para la declaratoria del área protegida (Resolución AG-0364 2009 de 27 de mayo de 2009), no fue validada en campo. Veamos:

“Que al realizar la verificación de campo de estos ecosistemas se encuentra que la información de fuentes primarias (documentos del AUMMCH plan de manejo), no fue objeto de validación en campo por lo que la información no está acorde con lo evidenciado y observado in-situ trayendo como consecuencia desfases de información que no permiten tomar acciones inmediatas y de beligerancia por esta situación.

Hay que considerar que hay zonas cuya vegetación no está compuesta de manglar sino herbazales y rastrojos que según la información de zonificación se describe como zona de protección absoluta y en campo es otra realidad, lo que dificulta la realización de actividades de cualquier índole aparte de que el área protegida sólo cuenta con zonificación descrita para 5,957.6 hectáreas para una superficie total de 8,899 hectáreas + 9,181 m<sup>2</sup> quedando sin zonificación descrita (unas 3,000 has. Aprox.).

... (F. 151 del tomo II del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

En concordancia con lo anterior, en el Informe de Inspección Judicial rendido por el Ingeniero Roberto Sanson González, perito del Tribunal, éste expone que el área descrita en la Resolución AG-0364-2013 de 19 de julio de 2013, que comprende una superficie de 8,994.3037 hectáreas, “difiere ligeramente de lo que



está establecido en los planos a escala calculado con la computadora"; y en relación con la tenencia de la tierra señala que "aunque se reconocen 27 poblados, hay 'traslapes' de los territorios señalados como 'Área Protegida' con terrenos privados..." (F. 1074 del tomo III del expediente judicial).

Respecto a los traslapes existentes entre la superficie total del área protegida y la de los terrenos de propiedad privada, siendo éste uno de los criterios con base en los cuales se podían modificar los límites de un área protegida, según lo establecía el literal a) del artículo 14 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, ya citado, el referido experto (perito nombrado por la Sala Tercera) manifestó al Tribunal lo siguiente:

  
"PREGUNTADO: En relación a su respuesta al contenido del interrogante 2, usted menciona el término traslape, pudiera definir en qué consiste este término y si en el caso de la creación de los límites del área protegida, establecida mediante Resolución AG-0364 del 2009, se dio o no un traslape entre lo declarado como área protegida con respecto al terreno de propiedad públicos y privados (sic). CONTESTÓ: Yo diría que la palabra traslape utilizada en la respuesta No.2 del cuestionario, es el montaje de una propiedad sobre otra, es decir, los linderos de una propiedad caen o se meten dentro de los linderos de otra confundiéndose las áreas de las propiedades... Mi opinión sí tuvo traslape entre el área protegida declarada como tal y propiedades establecidas desde hace mucho más tiempo que su declaración como tal, ejemplo como mencioné anteriormente son las propiedades registradas del área del Líbano, Punta Chame, Sajalices, entre otras, que en cierta forma fueron afectadas por la declaratoria." (F. 1786 del tomo III del expediente judicial).

De igual manera, en el documento titulado Diagnóstico y Levantamiento de los Nuevos Límites del Área Protegida Bahía de Chame, se plasma que entre los problemas identificados que interferían en el manejo de dicha área protegida se encontraban: **1) Traslape de la superficie del área protegida con la de los terrenos privados; 2) Deficiencias en la descripción de la base legal que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; 3) Uso incorrecto y abuso de los permisos de extracción de Mangle; 4) Incongruencia entre el porcentaje de vegetación de manglar que muestra el mapa de cobertura boscosa del año 2000 y lo que realmente existe, según las inspecciones de campo; 5) actividades ilegales identificadas en el área, tales como quema, tala, aprovechamiento forestal desordenado, trasiego de drogas; entre otros, todo lo cual hacía necesario la**

*118*

**demarcación y señalización del área protegida, para el logro de los objetivos de consolidación, protección, manejo y desarrollo sostenible de la misma** (Fs. 1290-1292 del tomo III del expediente judicial).

Por otra parte, en cuanto a los resultados de la prueba de inspección judicial realizada, tenemos que tanto el perito designado por el Tribunal, como la perito designada por uno de los terceros interesados, indicaron en sus respectivos informes periciales que dentro del área que fue excluida de la superficie total que contemplaba la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, **existe una gran cantidad de propiedades privadas, inscritas y no inscritas en el Registro Público; campos deportivos, parques infantiles, cementerio, estación de policía, Junta Comunal y la Corregiduría de Punta Chame; así como también caseríos y/o poblados** (Punta Chame, El Tigre, La Boca de Chame, Claridad y Puerto de Bucha) y **calles** (El Boulevard, A, A1, A2, A3, A4, A5, B, C, L, M, N, entre otras), lo cual concuerda con lo anteriormente planteado, en cuanto a la existencia de traslapes entre el área protegida que ha sido excluida y terrenos de propiedad privada, incluso, áreas de uso público (Fs. 911-1008 y 1009-1058 del tomo II del expediente judicial).

En consecuencia, las pruebas a las cuales he hecho referencia (la documentación que reposa en el expediente administrativo y los informes periciales rendidos ante este Tribunal), demuestran que en la situación bajo examen efectivamente se configuró el criterio contemplado en el literal a) del artículo 14 de la Resolución AG-0619 2012 de 8 de noviembre de 2012, esto es, **modificación de los límites del área protegida por inconsistencia de la normativa que la crea y por errores o traslapes en la descripción de los mismos**, puesto que, como se ha visto, **estudios técnicos y científicos elaborados por la ANAM determinaron que la información plasmada en la resolución que creó el área protegida no coincidía con la realidad en campo, aparte que entre las superficies de dicha zona y la de predios privados existían traslapes.**



En cuanto a las características técnicas y científicas de la zona que fue excluida de la superficie total del área protegida, vale la pena destacar lo expuesto en las consideraciones finales del “*Informe Técnico de Evaluación Final de los Trabajos de Saneamiento y Modificación de Límites del Área de Uso Múltiple Manglares de Bahía de Chame, Distrito de Chame*”, en cuya parte pertinente dice así:

“...En la actualidad y con los trabajos realizados se pone en evidencia que éstas se mantienen desprovistas de vegetación de manglar; en su lugar lo que ha habido es una fuerte dominancia, abundancia y desarrollo de rastrojo y gramínea.

Durante muchos años el sector de Punta Chame se ha dedicado a actividades económicas propias del área y generadoras de empleo como la pesca artesanal y el turismo en general; **dicha área no posee las características de manglar para considerarse e incluirse como tal, sino más bien una combinación mixta, homogénea y alternada de varios componentes vegetativos, predominando las zonas de herbazales...**” (Fs. 370-371 del tomo III del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Lo anterior guarda congruencia con lo expresado por la perito designada por uno de los terceros interesados (Portones del Mar, S.A.) para la prueba pericial evacuada, cuando al referirse al área protegida comprendida en los límites descritos en la Resolución AG-0462 2013 de 19 de julio de 2013, acusada de ilegal, y la zona que fue excluida de la misma, ésta indicó lo siguiente: “**En el área de las 6774 hectáreas quedan dentro la mayor cantidad de manglares, playas, etc., a proteger y en las 2000 hectáreas aproximadamente es donde están la mayor cantidad de fincas privadas, áreas de usos públicos, calle y algunos poblados del área.**” (F. 1782 del tomo III del expediente judicial).

En igual sentido se pronunció el perito designado por el Tribunal en la inspección judicial:

“PREGUNTADO: Con base a su respuesta anterior, y que el área que el Ministerio de Ambiente, pretende disminuir a través de la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013; diga el perito si al momento de recabar información para la elaboración del informe pericial presentado el día 20 de julio de 2016, pudo determinar qué tipo de vegetación se encuentra dentro de las 2000 hectáreas que se pretenden disminuir y si se encuentra algún porcentaje de manglar. CONTESTÓ: De acuerdo al cuadro que presenté en la página 7 de mi informe, se puede comprobar en dicho cuadro que hay

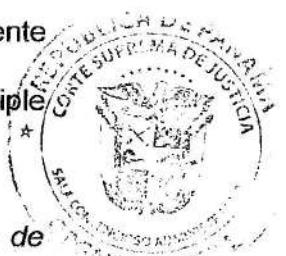
198

aproximadamente un porcentaje de 11.35%. Lo que pasa es que estos informes datan con cierto atraso en realidad, **es muy probable que hoy día exista menos área de manglar...**" (F. 1788 del tomo III del expediente judicial).

Lo anterior reviste especial importancia, ya que, como se ha visto, las pruebas incorporadas al presente proceso acreditan que la vegetación de manglar se localiza mayormente en las 6,774 has + 0023 m<sup>2</sup> que fueron designadas mediante la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013; mientras que la zona que fue excluida de la superficie total que contemplaba la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, cuenta con un porcentaje mínimo de vegetación de manglar, pues, la misma está compuesta principalmente por herbazales, rastrojos, bosque secundario y áreas cultivadas, que es lo que se conoce como bosque intervenido.

Sin embargo, ello no significa que al reducir la superficie total del área protegida, la zona excluida de la misma quede desprovista de protección y defensa ambiental, puesto que al tratarse de una zona con vegetación de manglar en forma intermitente, la misma pasará a ser responsabilidad de la Autoridad de los Recursos Acuáticos. Por tal razón, en el Informe Técnico fechado 28 de enero de 2013, se recomienda modificar los límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, pero se hace la salvedad que **los ecosistemas de manglares que se encuentran fuera de los nuevos límites del área protegida declarada, deberán ser traspasados a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá para su posterior vigilancia y protección, por ser ésta la entidad pública encargada de dicha labor cuando los manglares se localicen fuera de un área protegida** (F. 152 del tomo II del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Así fue expuesto en las consideraciones finales del "Informe Técnico de Evaluación Final de los Trabajos de Saneamiento y Modificación de Límites del Área de Uso Múltiple Manglares de Bahía de Chame, Distrito de Chame". Citemos:



198

“Como parte fundamental y resultados de los trabajos de la consultoría; esta sección modificada en lo que respecta al ecosistema de manglar será traspasado a la Autoridad de los Recursos Acuáticos, no perdiendo éstos la protección y defensa como tal, ni muchos menos su valor ambiental, previsto a las opiniones que emergen los mismos sostienen y mantienen su credibilidad y certeza de conservación y sostenibilidad como recursos naturales del país. Los mismos serán asumidos por la ARAP y serán ellos los encargados y facultados por ley de asumir la responsabilidad de velar por todos los aspectos concernientes y a considerar relacionados a los mismos.

...” (F. 371 del tomo III del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 94 de la Ley 41 de 1998, modificado por el artículo 67 de la Ley 44 de 2006, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 94. Los recursos marino-costeros** constituyen patrimonio nacional, y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

En el caso de las áreas protegidas, con recursos marino-costeros bajo la jurisdicción de la Autoridad Nacional del Ambiente, tales disposiciones serán emitidas y aplicadas por esta entidad.”

Igualmente, en el Resuelto ARAP No. 01 de 29 de enero de 2008 “Por medio del cual se establecen todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá como zonas especiales de manejo marino-costero y se dictan otras medidas”, en cuya parte resolutiva se dispone lo siguiente:

**“PRIMERO: Establecer como zonas especiales de manejo marino-costero a todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares, de la República de Panamá,** exceptuando aquellas que previamente han sido otorgadas en concesiones administrativas y/o sujetas a regímenes especiales para otras instituciones públicas.

**... TERCERO: Establecer que dentro de estas zonas especiales de manejo marino-costero queda prohibida la tala, el uso, la comercialización y el desmejoramiento de cualquier humedal marino-costero, de sus productos, partes y derivados, la modificación del perfil del suelo o la construcción de obras de ingeniería o de cualquier otro tipo, que modifiquen o interrumpan el flujo o aporte hídrico que deben recibir los humedales marino-costeros, salvo las excepciones que establezca esta Autoridad de acuerdo con los reglamentos respectivos, fundamentados en principios de sostenibilidad.**

**... QUINTO: La Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá elaborará y promoverá la implementación de planes de manejo costero integral en la República de Panamá.**

1985

SEXTO: La Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, fiscalizará constante y eficazmente las áreas de humedales marino-costeros de la República de Panamá para garantizar el cumplimiento del presente Resuelto, el plan de manejo de estas áreas y la normativa jurídica vigente.

SÉPTIMO: El incumplimiento de las disposiciones contempladas en el presente Resuelto será sancionado en base a lo dispuesto en la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006 y demás normas jurídicas vigentes, sin menoscabo de las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

...”.

Por lo anteriormente expuesto, reitero que el área con vegetación de manglar que fue excluida de la superficie total del área protegida, esto es, 2,125 has + 9,158 m<sup>2</sup>, no quedará desprovista de protección y defensa ambiental, puesto que el aprovechamiento, manejo y conservación de la misma deberá ser asumido por la Autoridad de los Recursos Acuáticos, misma que, como hemos visto, contiene toda una normativa que regenta la materia, es decir, los recursos marino-costeros que no se encuentren dentro de los límites de un área protegida.

Habiendo agotado el tema de la configuración del criterio descrito en el literal a) del artículo 14 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, que permitía la modificación de los límites del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, verifiquemos ahora si se dio cumplimiento al resto de las disposiciones reglamentarias que rigen tal medida.

En ese sentido, el artículo 16 de la citada resolución decía así:

**“Artículo 16.** La Administración Regional remitirá el informe técnico a la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que lo evaluará y coordinará con DASIAM. En caso de ser acogida la propuesta, las acciones a seguir serán las siguientes:

- Presentación de propuesta de modificación de límites (polígono propuesto) por parte de DASIAM
- Gira de levantamiento de coordenadas en el campo
- Análisis de datos y descripción del polígono
- Talleres de participación ciudadana
- Elaboración del Informe Final de sustentación de nuevos límites el cual incluirá la siguiente información:
  - Antecedentes y Justificación
    - Nombre de área protegida
    - Categoría de Manejo
    - Superficie
    - Existencia del plan de manejo
    - Localización de asentamientos humanos dentro del área



19/06

- Diagnóstico del estado de la demarcación y señalización del área protegida
- Resultados de la participación ciudadana (talleres, reuniones, otra)
- Propuesta de normativa que modifica los límites del área protegida.”



Al respecto, se constata que, en efecto, la Administración Regional de Panamá Oeste remitió el Informe Técnico para Modificación de los Límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, fechado 28 de enero de 2013, a la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, al cual ya nos hemos referido con anterioridad (F. 138 del tomo II del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

De igual manera, se presentó la propuesta “*Demarcación y Señalización de una Sección del Área Protegida Área de Uso Múltiple Bahía de Chame (Próximo al Poblado de Líbano)*”, cuyos objetivos generales eran: Demarcar y señalizar un sector del Área de Uso Múltiple Bahía de Chame, localizado desde el puerto próximo al poblado de El Líbano, hasta un sector cercano al estero Los Corozales; desarrollar un diagnóstico biológico, socioeconómico, histórico, turístico y cultural, para sustentar la modificación de los límites de área protegida; y sanear los límites de esta última, a través de información técnica, para el manejo eficiente e integral y la toma de decisiones rápidas (Fs. 161-162 y 196-205 del tomo II del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame

También consta el informe técnico de las giras realizadas por personal de la Autoridad Nacional del Ambiente el 16 y el 17 de mayo de 2013 acerca del replanteo de coordenadas en campo; así como también reposa una gran cantidad de talleres de participación ciudadana sobre la demarcación y señalización de una sección del área de uso protegida Manglares de la Bahía de Chame, lo cual evidencia el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 6 de 2002 (Fs. 263-270 del tomo II del expediente administrativo relativo al

proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, y carpeta contentiva de las encuestas y fotografías).

Asimismo, se aprecia el Informe Técnico de Evaluación Final de los Trabajos de Saneamiento y Modificación de los Límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, fechado 18 de julio de 2013, en el cual se incluyen todos los aspectos listados en el artículo 16 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012. Vale la pena destacar que en las consideraciones finales de dicho informe se expone lo siguiente:

"Desde el punto de vista social y participativo se puede decir que las comunidades involucradas (Poblado de El Líbano y zonas aledañas), desconocían que una parte del mismo se encontraba dentro de un área protegida, ya que **desde los inicios del proyecto declaratorio de A.P. no se realizaron las debidas y obligatorias consultas ciudadanas, las jornadas de divulgación comunitaria entre otros puntos importantes a considerar desde la perspectiva social que son muy necesarios para llevar a cabo un proceso formal que permita la buena ejecución de ésta como tal y cuyas repercusiones sean favorables tanto ambientalmente, socialmente y económico**.

**Con esta labor realizada se normó, buscó alternativa y propuestas de regulación a acciones que en su momento no fueron consideradas, atendidas y a las cuales no se le dio vital importancia ni el interés pertinente que merecía; como la puesta en marcha de un proyecto de esta magnitud sin la asistencia voluntaria e iniciativa de parte de sociedad civil, ONGs y los gobiernos locales.** La entidad acogió, gestionó e integró esta A.P. al SINAP, sub-sanando desde entonces todas aquellas incongruencias y fallas que no se rectificaron, tratando en toda la medida posible brindar soluciones inmediatas y eficaces.

**Si bien es cierto el estado procura y tiene la obligación de proteger los recursos naturales para ello debe plantearse qué opciones son las más correctas, acertadas, aptas, efectivas y adecuadas, pero resaltar que cada decisión supone en primera instancia la conservación de éstos por lo cual se hace de forma integral y en estrecha relación involucrando aquellas instituciones que tienen competencia y con las cuales se puede trabajar de mano y en estrecha relación de manera ardua y constante (Fs. 368-371 del tomo III del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).**

Por otra parte, los artículos 18 y 19 de la mencionada Resolución AG-0619 establecían lo siguiente:

**"Artículo 18. Toda área protegida que modifique sus límites, deberá ser ordenada a través de la normativa correspondiente y publicada en gaceta oficial."**

**"Artículo 19.** La normativa que ordena la creación o modificación del área protegida debe incluir como contenido mínimo la siguiente información:

- Nombre del área protegida.
- Categoría de manejo.
- Objetivos del área protegida.
- Descripción de los límites.
- Superficie del área protegida, si el área protegida cuenta con áreas marinas, se debe incluir igualmente la extensión por separado del área terrestre y del área marina.
- Regulaciones del área protegida, usos permitidos, no permitidos.
- Mapa correspondiente."

Al verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos, se observa que la modificación de los límites del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, quedó consignada en la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, publicada en la Gaceta Oficial N°27337-C de 24 de julio de 2013, atendiendo así a lo previsto por el artículo 18, ya citado. Además, en vista que a través de la misma, a excepción del artículo 4, se mantiene el resto de lo establecido en la Resolución AG-0364-2009 de 27 de mayo de 2009, y en esta última se aprecia la inclusión de todos los aspectos listados en el artículo 19, arriba transcritos, vemos que también se ha satisfecho tal exigencia.

Por último, los artículos 20 y 21 de la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, disponían lo que a continuación se reproduce:

**"Artículo 20.** En caso de que el levantamiento del polígono para la creación o modificación de los límites de un área protegida, se realice a través de un agente externo a la Institución, deberá existir un acompañamiento por parte de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental, a través del Departamento de Geomática, con el fin de realizar el control de calidad de campo."



**"Artículo 21.** La Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental, a través del Departamento de Geomática, será responsable de realizar la revisión final y control de calidad de la descripción de los límites para crear áreas protegidas o modificación de límites.

En este caso, el levantamiento del polígono para la modificación de los límites del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, estuvo a cargo de un agente externo, a saber, Adela Marina Olivardía Bustamente, con quien la ANAM suscribió el Contrato de Servicios de Consultoría N° 011-2013, denominado "DEMARCACIÓN Y SEÑALIZACIÓN DE UNA SECCIÓN DEL ÁREA

DE USO MÚLTIPLE BAHÍA DE CHAME (PRÓXIMO AL POBLADO DEL LÍBANO)", fechado 3 de abril de 2013, en cumplimiento de lo cual la prenombrada prestó los servicios e hizo entrega de los productos contratados, los cuales fueron validados en campo, así como el control de calidad de las actividades establecidas en los términos de referencia, por el Departamento de Geomática de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental en las fechas del 16 y 17 de mayo de 2013 (Fs. 252, 253, 262, 263-270 y 272-279 del tomo II y 392392-401 del tomo III del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Igualmente, se observa la revisión final y control de calidad de la descripción de los límites del área protegida, por parte del Director del Departamento de Geomática de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental (Fs. 340 del tomo II y 373-379 del tomo III del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Por consiguiente, en este escenario, resulta claro que para la modificación de los límites del área protegida declarada, Manglares de la Bahía de Chame, se cumplieron con todos los requisitos que, para tales efectos, establecía la Resolución AG-0619-2012 de 8 de noviembre 2012, que era la que estaba vigente al momento en que se emitió el acto administrativo impugnado, esto es, la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013; razón por la cual quien suscribe es de la opinión que no se produjo la violación de los artículos 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000 y 14 del citado texto reglamentario, pues, al haberse ceñido a la normativa que regula la materia, es evidente que la entidad demandada ajustó su actuación al principio de estricta legalidad, consagrado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

Por otra parte, me he percatado que ninguna de las pruebas que reposan en el presente proceso, demuestran que la modificación de los límites del área protegida vulnera el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado,

1990

siendo ello lo que le correspondía acreditar a la parte actora, en atención a lo dispuesto por el artículo 784 del Código Judicial, según el cual, “*Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables*”.

Por el contrario, **todos los estudios técnicos y científicos elaborados y otros supervisados por la ANAM, los cuales constan en el expediente administrativo; incluso, las pruebas pericial y de inspección judicial practicadas en el curso de este negocio jurídico, revelan que tal decisión es cónsona con los principios de protección, conservación y recuperación del ambiente, en la medida en que ello permitirá un mejor manejo de esa área protegida;** máxime cuando se ha reiterado que la zona excluida de la superficie total del área protegida no quedará desprovista de protección y defensa ambiental, pues, dicha labor será asumida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que no se está eliminando un área protegida, solamente se están modificando sus límites, a fin de obtener un manejo más adecuado y eficiente de la misma. Por estos motivos considero que tampoco se infringieron los artículos 1 de la Ley 41 de 1998, 4 (numeral 1) de la Convención de Ramsar, y 1 del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central.

Y es que de la lectura del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame, se infiere que desde el 2012 se estaban realizando giras de evaluación y observación en campo a dicha zona, en cuyos informes técnicos se recomendaba, entre otras cosas, la demarcación y señalización de todo el polígono del área protegida y la revisión de la normativa que la creaba, debido a varios factores, entre éstos, la carencia de una zonificación integral de toda su superficie y la existencia de traslapes entre la superficie del área protegida y la de los terrenos de propiedad privada (Fs. 20-21 y 29-30 del tomo I del expediente administrativo).



relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame). 19/11

Ese interés en revisar los límites del área protegida de manera técnica y científica, fue lo que dio lugar a la elaboración de los términos de referencia para realizar trabajos de levantamiento y señalización del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame y, posteriormente, a la contratación de la consultora Adela Marina Olivardía, quien llevó a cabo dicha labor; **situación que se dio a conocer, a través de reuniones, a los moradores de las comunidades aledañas, autoridades locales y propietarios que se encuentran dentro del área protegida** (Fs. 73-84, 87-88, 110-115 del tomo I del expediente administrativo relativo al proceso de evaluación de límites del Área de Uso Múltiple Manglares de la Bahía de Chame).

Trabajo aquél que dio lugar a la emisión de la Resolución AG-0462-2013 de 19 de julio de 2013, misma que según el perito designado por el Tribunal en la prueba de inspección judicial, “**fue realizada con más tecnicismo y a la luz de la Resolución No. AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012...**” (f. 1081 del tomo III del expediente judicial); añadiendo lo siguiente:

“PREGUNTADO: Diga el perito, si de la documentación revisada por usted, determinó si la ANAM realizó o no estudios con rigor científico y técnico suficiente para la expedición de la Resolución AG-0462-2013. Explique el detalle por qué sí o no a su respuesta.  
CONTESTÓ: En realidad la Resolución AG-0364-2009, no riñe con la Resolución AG-0462 del 2013, sino más bien la Resolución AG-0462 del 2013 complementa algunos problemas identificados que interfieren con el manejo de AUMMCH, entre los que se encuentran menciona el estudio No. 1, **traslape de los territorios del área protegida con los terrenos privados**. 2. Deficiencias en la descripción de la base legal que crea el Sistema Nacional de Área Protegida (SINAP). 3. Uso incorrecto y abuso de los permisos de extracción de manglares. 4. Dificultades y limitaciones en la protección efectiva del AUMMCH y de sus elementos más representativos de los ecosistemas marino-costeros con características de fragilidad y peligros de extinción. 5. Incongruencias entre porcentajes de vegetación de manglar que muestra el mapa de cobertura boscosa del año 2000 y lo que realmente existe actualmente según las inspecciones de campo... Por todo lo expuesto anteriormente, la demarcación y señalización de una sección del área protegida AUMMCH, próximo al Poblado del Líbano constituye un importante paso para el logro de los objetivos de consolidación, protección, manejo y desarrollo sostenible de esta importante área protegida.” (F. 1787 del tomo III del expediente judicial).



1992

En consecuencia, luego de un examen íntegro del caudal probatorio que reposa en el presente proceso, quien suscribe concluye que la parte actora no logró desvirtuar el hecho que la entidad demandada sí se ciñó a la normativa que regula la materia, para proceder a la modificación de los límites del área protegida Manglares de la Bahía de Chame. En tal sentido, conviene destacar que en nuestra legislación rige el **principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**; precepto respecto al cual jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente:

"...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual **las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario**. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa". (La negrilla es nuestra) (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312).

En atención a los anteriores razonamientos, considero que no se ha producido la violación de las disposiciones legales invocadas como infringidas por la parte actora, razón por la cual soy de la opinión que el acto administrativo impugnado no es ilegal. No obstante, como quiera que ésa no fue la decisión a la cual se llegó, dejo consignado respetuosamente que, **SALVO EL VOTO**.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
3 COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 3 de octubre de 2018

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

SECRETARIA

EFRÉN C. TELLO C.  
Magistrado

KATIA ROSAS  
Secretaria

