



REPUBLICA DE PANAMA  
ORGANO JUDICIAL

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA—SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, seis (6) de febrero de dos mil siete (2007).

**VISTOS:**

El licenciado Darío Eugenio Carrillo Gomila, quien actúa en nombre y representación del **CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 029-11-2003 de 18 de noviembre de 2003, emitida por la Administración Regional Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la Resolución N° 029-11-2003 de 18 de noviembre de 2003, el Administrador Regional dispuso no otorgar al **CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ** permisos de caza y pesca deportiva, hasta tanto se contara con los insumos técnicos respectivos que sustentaran el otorgamiento de los mismos.

Este acto fue confirmado en virtud de la Resolución N° ARAPM-004-04 de 4 de febrero de 2004, la cual reposa de fojas 3 a 5 del expediente, y mediante la cual se agota la vía gubernativa.

**I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.**

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 029-11-2003 de 18 de noviembre de 2003, emitida por la Administración Regional Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

En este sentido, la parte actora solicita que en virtud de la declaratoria de ilegalidad de la resolución recurrida, se otorguen los permisos de caza y pesca deportiva a favor del CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ.

A juicio de la parte actora han sido violados el artículo 39 de la Ley N° 24 de 1995, y los artículos 4, 5, 11 y 19 de la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, emitida por el entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.

En primer término, con relación a la violación del artículo 39 de la Ley N° 24 de 1995 el demandante considera que la misma establece como una obligación de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el otorgamiento de los permisos de caza y pesca deportiva a los peticionarios que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, situación que no fue acatada por la Administración, violando directamente por comisión lo establecido en el ordenamiento legal.

Con relación a la violación de los artículos cuarto, quinto, undécimo y decimonoveno de la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, la parte actora aduce que la autoridad administrativa no consideró que los peticionarios cumplieran con los requisitos exigidos para la expedición de los permisos, razón por la cual era de obligatorio cumplimiento la expedición de los mismos basada en la autorización temporal para practicar la cacería deportiva establecida en la Resolución N° 001-97 que establece los distintos períodos de caza para cada especie.

## **II. INFORME DE CONDUCTA DEL ADMINISTRADOR REGIONAL DE PANAMÁ METROPOLITANA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE DE PANAMÁ.**

De la demanda instaurada se corrió traslado al Administrador Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota ARAPM-0591-04 de 1 de junio de 2004, que consta de fojas 88 a 89 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“1. El 31 de julio de 2003 se recibió en la Dirección Nacional de Patrimonio Natural de la ANAM, solicitud del CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ para que se expida a su favor los permisos de caza y pesca deportiva.

2. El 27 de agosto de 2003 la Dirección Nacional de Patrimonio Natural de la ANAM, mediante nota DNP-1621, dirigida al Apoderado Especial del CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ, referente a la solicitud de permiso de caza deportiva que “estamos realizando las consultas necesarias a fin de evaluar la factibilidad, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Ley No. 24 de 7 de junio de 1995”.

3. El 28 de octubre de 2003 el Departamento de Servicio Nacional de Administración de Áreas protegidas y Vida Silvestre de la ANAM remite, a la Administración Regional de ANAM de Panamá Metropolitana, el expediente correspondiente a la solicitud de permiso de caza deportiva presentada por el CLUB DEPORTIVO DE CAZA, adjuntando el Informe Técnico de 8 de octubre de 2003, que señala:

- La solicitud en mención no señala las áreas en las cuales se tiene interés en realizar la cacería deportiva, no obstante, en la actualidad no existen evaluaciones de campo que permitan seleccionar sitios para el desarrollo de la caza deportiva, situación que en la actualidad limita la aplicación de la Resolución No. 001-97.
- La Ley 24 de 7 de junio de 1995 establece, en su Artículo 47, que los cotos de caza se establecerán en base a un estudio técnico coordinado y autorizado por el INRENARE (hoy la ANAM), el cual comprenderá, por lo menos los siguientes aspectos: Evaluación de las especies de la fauna silvestre con potencial cinegético que existen en el área y cuantificación de sus poblaciones por los sistemas de muestreos correspondientes, mediante consultoría especializada.
- En la actualidad se gestiona los trabajos de consultoría especializada para dar cumplimiento al Artículo 47 de la Ley 24 y se espera obtener como producto un Reglamento de Cotos de Caza.
- Recomienda no otorgar los permisos al CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ, hasta tanto se cuente con los insumos técnicos respectivos que sustenten el otorgamiento de los mismos.

4. El 18 de noviembre de 2003 la Administración Regional de la ANAM de Panamá Metropolitana expidió la Resolución No. 029-11-2003 que resolvió no otorgar, al CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ, los permisos de caza y pesca deportiva, hasta tanto se cuente con los insumos técnicos respectivos que sustenten el otorgamiento de los mismos.

5. El 25 de noviembre de 2003 se recibió, en la Administración Regional de la ANAM de Panamá Metropolitana, Recurso de Reconsideración en contra de la citada Resolución No. 029-11-2003.

6. El 4 de febrero de 2004 la Administración Regional de la ANAM de Panamá Metropolitana emitió la Resolución ARAP-004-04, por la cual se atiende el Recurso de Reconsideración antes mencionado y resuelve mantener en todas sus partes la Resolución recurrida.

Con respecto a los criterios considerados para emitir la Resolución que negó el permiso de caza deportiva, solicitado por el CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ, anotamos lo siguiente:

- Se tomó en cuenta la ausencia de criterios técnicos que establece la evaluación de las especies de la fauna silvestre con potencial cinegético que existen en el área y cuantificación de sus poblaciones por los sistemas de muestreos correspondiente, mediante consultoría especializada.
- Para determinar las especies de fauna silvestre a que se hace referencia en el punto anterior, se requiere la determinación exacta del lugar en el que se realizará la actividad.
- No hemos desconocido el derecho de petición que tiene el CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ; no obstante, se han negado los permisos solicitados en virtud de que se trata de recursos naturales para cuyo aprovechamiento se requieren de los estudios correspondientes de forma que no se pongan en peligro y se cumpla con el mandato constitucional de mantener el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los ecosistemas.
- Estamos conscientes de que el solicitante cumple con los requisitos formales a que hace alusión la Resolución 001-97; sin embargo, la negación de los permisos no responde a la falta de cumplimiento de tales requisitos.

- El mal uso de los permisos, anteriormente otorgados, nos ha llevado a suspender el otorgamiento de éstos hasta tanto se determinen los aspectos técnicos necesarios para concederlos y fiscalizarlos”.

### **III. OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista N° 418 de 12 de agosto de 2004, la representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 029-11-2003 de 18 de noviembre de 2003, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

### **IV. 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.

En primer lugar, observa la Sala que la disconformidad del demandante radica en la negativa del Administrador Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana de concederle permisos de caza y pesca deportiva, aduciendo la falta de los insumos técnicos respectivos que sustentaran el otorgamiento de los mismos.

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

Para resolver, es oportuno señalar que, según consta en autos, el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en la petición formulada por el CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ a la Autoridad Nacional del Ambiente el día 31 de julio de 2003, mediante la cual se solicitaba la expedición de permisos de caza y pesca deportiva, a favor de los miembros de la citada asociación, de conformidad con lo establecido en la Ley 24 de 1995 y la Resolución No. 001-97 de 14 de enero de 1997.

Al momento de realizar el análisis de la solicitud formulada, la autoridad administrativa estimó que no procedía el otorgamiento de los permisos solicitados toda vez que la Ley N° 24 de 1995 exige a la institución realizar los estudios y evaluaciones técnicas de campo respectivas, que a la fecha no se habían realizado, razón por la cual consideró la entidad estatal que no era responsable otorgar los permisos solicitados hasta tanto no se contara con los insumos técnicos respectivos.

Antes de efectuar el examen de las normas cuya violación se alega, es oportuno señalar que la autoridad administrativa, al momento de rendir el informe de conducta requerido por esta Corporación de Justicia señala que si bien es cierto el CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ cumplió con la presentación de los requisitos formales exigidos por nuestro ordenamiento jurídico para el otorgamiento de los permisos solicitados, la negativa por parte de la Administración obedece a la falta de criterios técnicos para la concesión de los mismos.

En ese sentido, en cuanto al argumento que plantea la parte actora de que la Administración, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, debió autorizar la expedición de los permisos de caza y pesca deportiva a favor de la asociación en mención, la Sala comparte el criterio expuesto por el demandante en base a las siguientes consideraciones:

En virtud de la Ley N° 41 de 1998 se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, como la entidad rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, y responsable de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente, responsabilidad que anteriormente se encontraba atribuida al entonces Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

En adición a lo anterior, en atención a lo establecido en la Ley N° 24 de 7 de junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones, corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente (anteriormente Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables) el otorgamiento de los permisos para el ejercicio de la caza y la pesca.

Así, el artículo 4 de la Ley en mención establece las siguientes competencias:

“Artículo 4. La Autoridad competente en materia de vida silvestre, en la República de Panamá, es el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), a través de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que tendrá además de las ya establecidas por ley, las siguientes competencias y responsabilidades:

...

3. Establecer y administrar áreas protegidas para la conservación de la vida silvestre y terrenos públicos experimentales de caza, así como autorizar el funcionamiento de los cotos de caza y controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos para éstas.

4. Extender los permisos para el ejercicio de la caza y pesca, así como para la recolección y extracción de la vida silvestre nacional, previa realización de los estudios técnicos respectivos, y establecer sus costos ...”.

En desarrollo de la disposición anterior, la autoridad administrativa expidió la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, en virtud de la cual autoriza temporalmente la caza deportiva y se seleccionan algunas áreas con potencial cinegético. En virtud de esta resolución se establecen los requisitos que han de cumplir las personas interesadas en que se les otorgue permiso de caza deportiva, además de que señala los periodos de caza para especies con potencial cinegético.

En este punto, resulta pertinente examinar la demanda incoada por el CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ ante esta Sala.

Esta Corporación de Justicia observa que las pretensiones de la parte actora se fundamentan básicamente en el fiel cumplimiento por parte del CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ de los requisitos establecidos por la autoridad administrativa, lo que obliga a la Administración a la expedición de los permisos respectivos.

En este sentido, el demandante considera que se ha infringido el artículo cuarto de la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, por medio de la cual se autoriza temporalmente la caza deportiva y se seleccionan algunas áreas con potencial cinegético, el cual establece lo siguiente:

“CUARTO: Los requisitos para la obtención de permisos de caza deportiva son los siguientes:

- 1.) Registrarse como cazador deportivo y pagar quince balboas por región (provincia).
- 2.) Poseer licencia para portar armas de fuego. Sólo se permitirá el uso de escopetas semi-automáticas calibre 12, 16, 20 ó 28.
- 3.) Pagar TRESCIENTOS CON 00/100 (B/.300.00) BALBOAS por cada permiso anual, o lo correspondiente a los permisos mensuales o por fin de semana.

- 4.) Preferiblemente estar inscrito en una asociación de Cazadores Deportivos legalmente constituida.
- 5.) Ser mayor de edad.
- 6.) Presentar Paz y Salvo del INRENARE.
- 7.) Las personas no residentes en la República de Panamá, deberán obtener el aval de una Asociación Nacional de Cazadores Deportivos legalmente constituida, quien será la responsable de capacitarlos y orientarlos previamente, sobre las normas generales que rigen la materia”.

Con fundamento en lo anterior, y tomando en consideración lo expresado por la autoridad administrativa que reconoce el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Resolución N° 001-97 de 14 de enero de 1997, la Sala se ve obligada a reconocer parcialmente la pretensión del demandante, para lo cual estima conveniente esbozar las siguientes consideraciones:

En el caso que nos ocupa, el Administrador Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana, resolvió negar la expedición de los permisos de caza solicitadas por la asociación deportiva por considerar que si bien es cierto la misma cumplió con los requisitos exigidos por la normativa vigente, aún se encontraban pendientes los estudios y evaluaciones técnicas de campo que demanda la legislación de vida silvestre panameña.

Ahora bien, considera la Sala que si el administrado se ajusta a las normas pertinentes para el otorgamiento del permiso, la morosidad de la Autoridad en fijar determinadas condiciones no puede invocarse como excusa para la concesión de los mismos.

Observa la Sala que la negativa en otorgar los permisos de caza solicitados obedece a que la Administración considera que el desarrollo de la actividad se considera técnicamente inconveniente, lo cual podría menoscabar los recursos existentes. En ese sentido, estima esta Corporación de Justicia que lo procedente en tal situación es condicionar el ejercicio de la actividad a fin de garantizar su equilibrio y racionalidad.

En este punto, es importante distinguir la figura del permiso como figura propiamente tal, del ejercicio del derecho que emana del mismo.

El connotado tratadista argentino Roberto Dromi define el permiso como una clase de acto administrativo por medio del cual se “autoriza a una persona el ejercicio de

el permiso se erige en un acto de tolerancia por parte de la Administración frente a una situación que se encuentra en principio restringida por el ordenamiento jurídico, quedando plasmado formalmente en el instrumento jurídico que lo otorga. Otra cosa es el ejercicio de ese derecho, el cual puede verse condicionado por la Administración en atención a diversas circunstancias, que tal como se plantea en el caso que nos ocupa, involucra actuaciones omisivas de la Administración frente a la normativa ambiental vigente.

En razón de lo anterior, y tomando en consideración que la asociación deportiva cumplió con los requisitos documentales exigidos, la Administración no puede negarle el otorgamiento de los permisos solicitados. Sin embargo, en lo que atañe al ejercicio del derecho solicitado, corresponde a la Autoridad ambiental desarrollar, dentro de un término razonable, los estudios de campo necesarios para salvaguardar el patrimonio ambiental patrio, a fin de procurar el ejercicio responsable de los permisos de caza y pesca que se concedan.

Finalmente, es necesario destacar que posterior a la interposición de la presente acción, en virtud de la expedición de la Ley N° 39 de 24 de noviembre de 2005, se promulgó la Ley N° 39 de 24 de noviembre de 2005, que establece el calendario cinegético que deben cumplir las personas interesadas en obtener un permiso de caza deportiva, así como un calendario cinegético que servirá de base para el otorgamiento de permisos de caza deportiva temporales hasta tanto se expida la regulación especial de esta materia. De igual forma, el artículo 1 de la Ley N° 39 de 2005 incluye la definición del término de permiso de caza, entendiéndolo como la “autorización que otorga la Autoridad Nacional de Ambiente para cazar legalmente durante la temporada de caza”, situación que refuerza el criterio esgrimido por la Sala en párrafos anteriores que señala que si la asociación deportiva cumple con lo que le corresponde como peticionaria, la Autoridad no puede negarle los permisos solicitados.

En vista de que la parte actora ha probado la primera infracción imputada al acto impugnado, se hace innecesario el examen de las restantes.



Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la Resolución N° 029-11-2003 de 18 de noviembre de 2003, emitida por la Administración Regional Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, y, por lo tanto, **ORDENA** a la Autoridad administrativa **CONCEDER** al **CLUB DEPORTIVO DE CAZA Y PESCA DE PANAMÁ** los permisos de caza y pesca deportiva que cumplan con los requisitos exigidos por la normativa sectorial correspondiente, los cuales surtirán sus efectos tan pronto la Autoridad realice, dentro de un término razonable, las evaluaciones de campo necesarias para el desarrollo de estas actividades.

**NOTIFÍQUESE.**



**ADAN ARNULFO ARJONA L.**




**VICTOR L. BENAVIDES P.**



**WINSTON SPADAFORA F.**



**JANINA SMALL**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
 NOTIFÍQUESE HOY 12 DE Agosto  
 DE 2007 A LAS 9:00  
 DE LA manana A San Blas  
  
 FIRMA