



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, uno (1) de abril de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

En etapa de resolver se encuentran las Demandas Contencioso Administrativa de Nulidad presentadas por el Licenciado Juan Ramón Sevillano, y la firma Rivera, Bolívar y Castañedas, ambos, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula por ilegal, la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos.

Dichas demandas han sido acumuladas mediante resolución de fecha 6 de julio de 2015, tal como se observa a foja 55 del dossier.

I. LA ACTUACIÓN DEMANDADA

Mediante la presente demanda se solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, la cual decide variar las tasas, multas y derechos impuestos por la autoridad, con relación al uso del bosque de manglar.

En ese sentido, el acto acusado de ilegal resuelve lo siguiente:

“ ...

Que por razón de lo establecido en la Ley 44 de 2006, le

corresponde a la Junta Directiva de ARAP aprobar los montos de las tasas, las multas y los derechos por los servicios que preste la Autoridad.

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR como en efecto se hace, el literal A, los ordinales 8 y 1, de los literales B y C, respectivamente, del artículo primero de la Resolución J.D. No.1 de 26 de febrero de 2008, así como ADICIONAR, como en efecto lo hace, dos ordinales al literal B del artículo Primero de la referida Resolución, y SUPRIMIR el ordinal 7 del literal B, quedando la citada norma de la siguiente forma:

PRIMERO: APROBAR las siguientes tasas, multas y derechos por algunos servicios que presta la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá:

- A. Tarifa de tres balboas por año hasta diez (10) hectáreas (B/.3.00/ha/año), y de tres balboas (B/.3.00) mensuales por más de diez (10) hectáreas por espejo de agua de producción, por el derecho de uso de aguas marinas y salobres para fines de acuicultura.
- B. Tasas para el uso del bosque de manglar en los sitios que la Autoridad designe, de la siguiente manera:
 1. Permiso de la tala de mangle para la producción de carbón para uso artesanal: B/.2.00 por unidad.
 2. Permiso de tala de mangle para la extracción de corteza para uso artesanal: B/.10.00 por unidad.
 3. Permiso de tala de mangle para la extracción de varas de uso artesanal: De 3.0 metros a 4.5 metros B/.1.00 por unidad; De 4.5 metros a 5.5 metros B/.1.50 por unidad; más de 5.5 metros B/.2.00 por unidad.
 4. Permiso de tala de mangle para la extracción de soleras para uso artesanal De 2.0 metros a 3.0 metros B/.1.00 por unidad; de 3.0 metros a 4.0 metros B/.1.50 por unidad; de 4.0 metros a 5.5 metros B/.2.00 por unidad; más de 5.5 metros B/.2.50 por unidad.
 5. Permiso de tala de mangle para la extracción de horcones para uso artesanal De 3.0 metros a 3.5 metros B/.2.00 por unidad; De 3.5 metros a 4.0 metros B/.2.50 por unidad, Más de 4.0 metros B/.3.00 por unidad.
 6. Permiso de uso de manglar: B/.50.00 anual.
 7. Permiso de tala de manglar para proyectos comerciales:

185
B/.10,000.00 por hectárea, más una mitigación ambiental de dos (2) hectáreas reforestadas por una (1) hectárea talada.

8. Permiso de tala de manglar comercial para fines de interés social previa comprobación por parte de la Autoridad: B/.5,000.00 por hectárea, más una mitigación ambiental de una (1) hectárea reforestada por una (1) hectárea talada.
 9. Permiso de tala de manglar para estudio de factibilidad de proyecto, el cual no tendrá costo alguno siempre y cuando se mitigue el área de afectación, en caso de no realizarse el proyecto.
- C. Multa por infringir las normas para el uso del bosque de manglar:
1. Por tala ilegal de manglar: hasta B/.40,000.00 por hectárea, más una mitigación ambiental de dos (2) hectáreas reforestadas por una (1) hectárea talada (en los casos que se trate de una fracción de unidad, extendiéndose por una hectárea, se cobrará las sumas establecidas en proporción a la superficie afectada).
 2. Por tala ilegal de manejo para uso artesanal: B/.100.00.
- D. Multa por presentar la solicitud de inspección ocular luego de haber iniciado el periodo de veda y únicamente durante los cinco primeros días hábiles de esta: B/.50.00.
- E. Costo de Certificado de Inspección Ocular por veda:
1. Micro empresa B/.5.00.
 2. Pequeña empresa B/.10.00.
 3. Mediana empresa B/.25.00.
 4. Gran empresa: B/.50.00.
- F. Costo de Salvoconducto para transportar camarones, nauplios y post larvas en periodo de veda: B/.5.00.
- G. Costo de Permiso de Comercialización de conchas negras, almejas, ostras, calamares y pulpos para las plantas procesadoras: B/.50.00 anual.
- H. Permiso de exportación de conchas negras, almejas, ostras, calamares y pulpos: B/.25.00.
- I. Costo de Permiso de Comercialización de langostas: B/.100.00 anual.

- 189
- J. Costo de Permiso de Exportación de langostas: B/.30.00.
 - K. Costo de Permiso de Exportación de Poliquetos: B/.125.00.
 - L. Permiso para embarcaciones de apoyo a las operaciones de captura:
 - 1. Naves de hasta 2,000 toneladas de registro bruto: B/.5,000.00.
 - 2. Naves de 2,001 toneladas de registro bruto en adelante: B/.10,000.00.
 - M. Tarifa por el cobro de fotocopia solicitadas por particulares a la Autoridad:
 - 1. Carta: B/.0.10
 - 2. Legal: B/.0.15

Tarifa por autenticación de documentos oficiales para particulares: B/.5.00 más el costo de las copias.

SEGUNDO: La presente Resolución empieza a regir de su promulgación en la gaceta oficial.

...”.

II. ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE

El Licenciado Juan Ramón Sevillano Callejas argumenta que el acto demandado ha violado las siguientes normas legales:

Ley No.6 de 2002.

“Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructura, tasas de valorización, zonificación y fijación de servicios.”.

Concepto de la violación:

“Al establecer que puede haber otros además de los enumerados, el artículo en mención deja abierta la posibilidad de que otros actos que afecten intereses y derechos colectivos (grupo de ciudadanos) necesiten también de consulta pública.

...

La norma contractual transcrita ha sido violada por el acto

186

administrativo atacado de nulidad por infracción literal de este precepto legal bajo la modalidad de violación directa por omisión, ya que no se hizo ningún tipo de consulta pública para aprobar la resolución atacada de ilegal en esta acción.

Esta norma legal ha sido violada por el acto impugnado, ya que la misma es ley de obligatorio cumplimiento, por lo que se constituye en un requisito indispensable en este tipo de actuación descrita.”.

Por su parte, la firma Rivera, Bolívar y Castañedas sustentó las siguientes violaciones legales:

Ley No.6 de 22 de enero de 2002.

“Artículo 24. (Arriba citado).

“Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”.

Concepto de la violación:

“La presente norma fue violentada por omisión por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, al momento de expedir la Resolución J.D. No.0120 de 23 de mayo de 2012, mediante la cual se aprueba la modificación y la reducción de algunas tasas y cobros por los servicios que presta la entidad, al no consultar a la ciudadanía al momento de aprobar la mencionada resolución, siendo este un acto administrativo que afecta los intereses de los ciudadanos que habitan en el país. Situación que se agrava, si tenemos en cuenta que la actual administración ha demostrado con otras decisiones que existen intereses de beneficiar a un grupo de empresarios y personas inescrupulosas, que no se quieren ver envueltos en papeleos y en una negativa de las instituciones que otorgan los permisos y prefieren realizarlo de manera ilegal sin que sus grandes proyectos se vean paralizados.

Ante estas situaciones planteadas, se refleja claramente un vicio de ilegalidad ante la forma inconsulta mediante la cual fue aprobada la resolución, ya que la rebaja que se hizo es totalmente contraria a la realidad actual, las organizaciones están en busca de que las normas que rigen nuestro ordenamiento en materia ambiental, sean más rígidas y que las sanciones que se le impongan a las personas o empresas que talan ilegalmente sean más severas.

...”

Ley 44 de 23 de noviembre de 2006.

“Artículo 3. La Autoridad tiene como objetivos principales:

1. Administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las políticas, las estrategias, las normas legales y reglamentarias, los planes y los programas, que estén relacionados, de manera directa, con las actividades de la pesca, la acuicultura, el manejo marino-costero y las actividades conexas con base en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, de seguridad alimentaria, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes.
2. ...
3. Promover la disponibilidad suficiente y establece de productos y subproductos de la pesca y la acuicultura, para atender la demanda del mercado nacional e internacional.

- 4. ...
- 5. ...
- 6. Coadyuvar en la protección de la biodiversidad natural y los procesos ecológicos, en los cuerpos de agua, para asegurar un ambiente acuático sano y seguro, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente y demás autoridades correspondientes.
- 7. ...”.

“Artículo 4. La autoridad tendrá las siguientes funciones:

- 1. Proponer, coordinar y ejecutar la política nacional para la pesca, la acuicultura y los recursos marino-costeros.
- 2. Normar, promover y aplicar las medidas y los procesos técnicos y administrativos para el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los recursos acuáticos, a fin de proteger el patrimonio acuático nacional y de coadyuvar en la protección del ambiente.
- 3. Cumplir y hacer los acuerdos y convenios internacionales de los que sea signatario el Estado panameño en materia de su competencia.
- 4. Revisar, actualizar y establecer las tasas y los derechos por los servicios que presta.
- 5. Administrar, promover y velar por el aprovechamiento racional, sostenible y responsable y responsable de los recursos acuáticos y de la protección de los ecosistemas, favoreciendo su conservación, permanencia en el tiempo y, eventualmente, su aumento por repoblación.
- 6. Monitorear la calidad de las aguas en donde se desarrollen actividades pesqueras y acuícolas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente y los entes locales.
- 7. Promover, fomentar, organizar, coordinar y ejecutar, en su caso, la política general, la estrategia, los planes y los programas en materia de inspección pesquera y acuícola, para garantizar la salud y la conservación de los recursos acuáticos, en coordinación con las entidades correspondientes, de acuerdo con la legislación vigente.

192

8. Promover la participación genuina y directa de la sociedad civil interesada en las actividades de pesca, la acuicultura y el comercio de productos y subproductos pesqueros, en la definición de políticas y normativas que el Estado tome en materia de pesca y acuicultura.

9. ...

10. ...

28. Establecer zonas especiales de manejo marino-costero en aquellas áreas geográficas marino-costeras, en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos.

29...”.

Concepto de la violación:

“Estos artículos fueron violados por omisión por la Junta Directiva de la Autoridad Nacional de los Recursos Acuáticos (ARAP), al emitir la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, ya que toma la decisión de bajar las tasas y cobros por los servicios que presta la institución, sin tomar en las consecuencias que podría ocasionar, al facilitar la tala de manglares, favoreciendo a las clases privilegiadas, desprotegiendo a los moradores de las áreas aledañas a los manglares y a las embarcaciones que se refugian en estos bosques de mangle cuando las tormentas no los dejan avanzar hacia su destino.

Cabe resaltar que actualmente existe una preocupación colectiva por la desaparición de los manglares, y la autoridad que tiene como función administrar el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, omite sus funciones y emite una resolución que va en contra del ordenamiento jurídico por el cual fue creada, con el transcurrir de los años toda la ciudadanía estará en riesgo de las inclemencias del clima.

La omisión de estos artículos no solo atenta contra la tala de manglares, sino que también afecta de forma directa a los pobladores de las zonas aledañas, ya que su fuente de trabajo y alimento los encuentran en los manglares que son hábitat de múltiples especies marítimas, como los peces y camarones, productos de exportación de Panamá y de sustento a comunidades costeras panameñas.”.

III. INFORME DEL FUNCIONARIO ACUSADO

A fojas 13 a la 15, reposa el informe de conducta emitido por la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, en donde señala lo siguiente:

“... ”

- Que el acto administrativo hoy demandado, no requería de la participación ciudadana como alega el demandante, toda vez que al estar en presencia de recursos acuáticos, como sucede con los manglares, conforme lo establece la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, es una atribución de la Junta Directiva aprobar los montos de las tasas, las multas y los derechos por los servicios que preste la ARAP presentados por la Administración General, que deriva de la función de regulación del aprovechamiento de los recursos acuáticos que tiene la entidad oficial mencionada, cuya aplicación prevalece sobre el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, con base en que si bien ambas legislaciones contienen una respectiva especialidad, no es menos cierto que en atención a lo señalado en el artículo 14 del Código Civil, es de aplicación preferente la Ley 44 de 2006.
- Que mediante fallo de 25 de enero de 2006, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, desarrolla el principio de especialidad y conforme a dicha jurisprudencia con meridiana claridad entendemos que las tasas, multas y derechos por los Servicios que preste la ARAP, fijados por la Resolución J.D. No.20 de 23 de mayo de 2012, de esta Junta Directiva, en aplicación de la Ley 44 de 2006, no requerirán de la participación ciudadana como lo exige la Ley 6 de 2002 para proyectos de construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas de servicios relacionados dichos proyectos.
- Que la demanda presentada en contra de la resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, de esta Junta Directiva, en el apartado denominado “I.-DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES:...” incurre en un error al señalar que la representación judicial de la parte demandada estará a cargo del Procurador de la Administración, quien intervendrá en defensa del acto administrativo impugnado, cuando la realidad jurídica en una demanda contencioso administrativa de nulidad es que el citado servidor público comparece al proceso en interés de la Ley, lo que significa que su papel es distinto al que juega en las demandas contencioso administrativa de plena jurisdicción, donde el Procurador de la Administración sí representa judicialmente a la entidad

194

oficial demandada y su comparecencia es para defender el acto administrativo demandado, en consecuencia, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 33 de 1946 solicitamos en el evento que la demanda que nos ocupa, no haya sido admitida, que el Tribunal de la Causa se pronuncie negando la admisión de la misma.

- Que reiteramos que Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, de esta Junta Directiva, se expidió en cumplimiento de lo contemplado en la Ley 44 de 2006, por lo que le pedimos al Tribunal de la causa declarar su legalidad.

...”

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, el Procurador de la Administración ha solicitado que se declare la nulidad del acto acusado por lo siguiente:

“...

De las normas citadas se colige que le corresponde al Estado, por medio de las instituciones, garantizar a la población un ambiente sano, libre de contaminación para procurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los ecosistemas. También le compete reglamentar, fiscalizar y aplicar las medidas que estime necesarias para el total aprovechamiento de los bosques y aguas, para así asegurar su preservación, renovación y permanencia.

En esta línea de pensamiento, se hace necesario indicar que el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 44 de 2006, orgánica de la entidad demandada, establece que el Administrador General tiene como función, entre otras, la de fijar, modificar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Cfr. Páginas 14 y 15 de la Gaceta Oficial 25,680 de 27 de noviembre de 2006).

En este sentido, si tomamos en consideración lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 21, citado en el párrafo que precede, se infiere que la Autoridad demandada vulneró el artículo 24 de la Ley 6 de 2002; ya que el Administrador General de la Autoridad de Recursos Acuáticos, antes de emitir la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, acusada de ilegal, no permitió la participación de los ciudadanos al momento de fijar el monto de las tasas, multas y derechos por los servicios que presta, es decir, el permiso de la tala ilegal de manglar para proyectos comerciales y la sanción que esta actividad conlleva. (Cfr. Página 11 de la Gaceta Oficial 26,023 de 21 de abril de 2008).

...". (Foja 40 a la 41 del dossier).

DECISIÓN DE LA SALA

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso contencioso administrativo, procede la Sala a dictar los elementos de juicio que servirán de fundamento para desatar la litis planteada.

En ese norte, tenemos que el acto demandado consiste en la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, la cual decide variar las tasas, multas y derechos impuestos por la autoridad, con relación al uso del bosque de manglar.

En ese sentido, los demandantes han alegado que la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, es violatoria del artículo 24, 25 de la Ley No.6 de 2002; artículo 3 y 4 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006.

Dichas normas establecen por un lado la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, y las modalidades que se deben implementar en dicha participación. (artículo 24 y 25 de la Ley 6 de 2002). Además, se establecen los objetivos principales de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, y sus funciones. (Artículo 3 y 4 de la Ley 44 de 2006).

Entre los objetivos principales de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, tenemos los siguientes:

“Artículo 3. La Autoridad tiene como objetivos principales:

- 1. Administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las políticas, las estrategias, las normas legales y reglamentarias, los planes y los programas, que estén relacionados, de manera directa, con las actividades de la pesca, la acuicultura, el manejo marino-costero y las actividades conexas con base en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, de seguridad alimentaria, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes.
- 2. ...
- 3. Promover la disponibilidad suficiente y establece de productos y subproductos de la pesca y la acuicultura, para atender la demanda del mercado nacional e internacional.
- 4. ...
- 5. ...
- 6. Coadyuvar en la protección de la biodiversidad natural y los procesos ecológicos, en los cuerpos de agua, para asegurar un ambiente acuático sano y seguro, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente y demás autoridades correspondientes.
- 7. ...”.

Como vemos, uno de los objetivos principales de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, es el coadyuvar con la protección de la biodiversidad natural y los procesos ecológicos, en los cuerpos de agua, para asegurar un ambiente acuático sano y seguro.

19

Por su parte, el artículo 4 de la referida ley, establece entre las funciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, el cumplir y hacer cumplir los acuerdos y convenios internacionales de los que es signatario el Estado panameño en materia de su competencia.

Contrario a estos objetivos principales y funciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, la resolución demandada de ilegal, minimiza de forma muy significativa las multas por tala ilegal de bosque de mangle, así como la cuantía de los permisos para el desarrollo de proyectos comerciales en área de manglar, con lo que se hace manifiesta la probabilidad de destrucción de este preciado recurso natural.

En ese sentido, mediante la resolución demandada, Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, se modificó el literal A, los ordinales 8 y 1, de los literales B y C, respectivamente, del artículo Primero de la Resolución J.D. No.1 de 26 de febrero de 2008, así como se adicionaron dos ordinales al literal B del artículo primero de la referida resolución, y se suprimió el ordinal 7 del literal B.

Al realizar tales modificaciones a la Resolución J.D. No.1 de 26 de febrero de 2008, de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, se procedió a disminuir el costo del permiso de tala de manglar para proyectos comerciales fijado en B/.150,000.00 por hectárea, a la suma de B/.10,000.00, por hectárea, lo que equivale a una gran disminución de B/.140,000.00, en los costos de los permisos de tala de manglar para

proyectos comerciales, tal como se puede apreciar en el numeral 7 del literal B del artículo primero de la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, acto demandado.

A la vez, la Resolución J.D. No.1 de 26 de febrero de 2008, fijaba una ejemplarizante multa por tala ilegal de manglar que podía ir hasta B/.300,000.00 por hectárea, bajando tal multa el acto impugnado a la suma de B/.40,000.00, (numeral 1 del literal C, del artículo primero de la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012), lo que equivaldría a una multa B/.260,000.00, menos gravosa en el caso de tala indiscriminada de bosque de mangle, y en consecuencia menos intimidante para quien desea desarrollar una actividad de tala ilegal de un manglar.

El hecho de que las multas a imponer como sanción a la tala ilegal de manglar se hayan rebajado de esta vertiginosa manera por parte del acto acusado, efectivamente podría atentar contra el medio ambiente, específicamente el ecosistema de los manglares, ya que al ser la sanción por tala de mangle muchísimo más leve, aunado a la disminución sustancial en el costo de los permisos para la tala de bosque de manglar en proyectos comerciales, podrían producirse daños irreversibles para este delicado ecosistema.

Nuestra propia Constitución Política, en el Título III, denominado "Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 7, "Régimen Ecológico", en su artículo 120, establece que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente medidas necesarias para garantizar

19

que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

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

En el plano de la convencionalidad, mediante Ley No.6 de 3 de enero de 1989, se aprobó la convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitad de aves acuáticas (Convención Ramsar), la cual establece que en atención a la importancia de los humedales en su calidad de reguladores de los regímenes hidrológicos, las partes contratantes se comprometen a la conservación de los mismos, de su flora y fauna, por tales motivos acuerdan lo siguiente:

"Artículo 3:

1. Las partes contratantes deberán elaborar y aplicar sus planes de gestión de forma que favorezcan la conservación de las zonas húmedas inscritas en la lista y, siempre que ello sea posible, la explotación racional de los humedales de su territorio.

Artículo 4:

1. Cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la lista, atenderá de manera adecuada su manejo y cuidado...”.

La Resolución atacada, revela una lesión al ordenamiento jurídico en perjuicio del interés colectivo, toda vez que la misma aprueba nuevas tasas y cobros por servicios que presta la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. En concreto, se aprecia la modificación en la disminución del importe de tasas y multas, así como la supresión e introducción de otras tasas y multas no establecidas en la Resolución J.D. No.1 de 2008.

En ese sentido, el artículo 24 de la Ley No.6 de 2002, resulta violado, pues el mismo dispone que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana.

A la vez, se observa que la motivación del acto administrativo impugnado, Resolución J.D. No.23 de 23 de mayo de 2012, señala que los motivos que originaron la modificación del monto de la tasa y multa, específicamente las contenidas en el literal B, ordinal 8, y literal C, ordinal 1 del primer artículo, de la precitada Resolución tienen como fundamento que todos los inversionistas puedan acceder a realizar proyectos, y no solamente a los que pertenecen a grupos económicos o poseen una capacidad financiera superior, perdiendo el norte de su objetivo principal el

cual es el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, y a la vez coadyuvar en la protección de la biodiversidad natural y los procesos ecológicos en los cuerpos de agua.

También ha obviado su función de cumplir y hacer cumplir los acuerdos y convenios internacionales de los que sea signatario el Estado Panameño en materia de su competencia.

Es deber fundamental del Estado Panameño, y más en específico de las autoridades designadas para esto, como la que ha emitido la actuación demandada, el garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina sea cónsona con lo estipulado en los Convenios y Tratados Internacionales, como la convención RASMAR, que señala que es obligación estatal el tomar las medidas de mitigación que favorezcan la conservación de las zonas húmedas.

Y es que el propósito de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, debe estar orientado a la conservación de los humedales del país, como garante de la correcta utilización y el aprovechamiento de los recursos marino costeros, velando porque se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Contrario a esto, la sola lectura de la parte motiva del acto acusado, pone en evidencia que los motivos que han originado la modificación del quantum de la tasa y multas aludidas, responden a razones que no surgen

de un plan o política que de forma concreta establezca primeramente la viabilidad ambiental del mismo, siendo imprescindible que las medidas adoptadas estén basadas en los principios de uso racional de los recursos naturales y desarrollo sostenible, tal como lo establece la normativa ambiental aplicable, y en particular el artículo 6 de la Ley 2 de 12 de enero de 1995, "POR EL CUAL SE APRUEBA EL CONVENIO SOBRE BIODIVERSIDAD BIOLÓGICA", conforme al cual:

"Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

- a) Elaborará, estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, la medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinente para la Parte Contratante interesada.
- b) Integrará en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales."

A propósito de los manglares, estos constituyen recursos marinocosteros, y de esta forma lo establece la Ley 41 de 1998, al dar la siguiente definición:

"Recursos marinocosteros. Son aquellos constituidos por las aguas del mar territorial, los esteros, la plataforma continental submarina, los litorales, las bahías, los estuarios, manglares, arrecifes, vegetación submarina, bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas, así como una franja costera de doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del océano Atlántico y Pacífico..".

Por su parte, la Ley 44 de 2006, que crea la Autoridad de los

Recursos Acuáticos de Panamá, hace referencia específica a las zonas de especial manejo marinocostero, definiéndolas como aquellas zonas seleccionadas donde los ecosistemas marinos costeros constituyen ecosistemas frágiles, sitios de anidamiento o crianza, marismas, humedales, arrecifes de coral y zonas de producción y cría, que por sus características ecosistémicas, requieren de un manejo costero integral.

Los manglares son vitales para la biodiversidad por ser áreas de protección para los primeros estadios de vida de los recursos hidrobiológicos, que no son más que los ecosistemas acuáticos y especies que habitan temporal o permanentemente, en aguas marinas o continentales, esto debido a que aportan nutrientes al medio marino que constituyen la base de la productividad primaria fundamental en la cadena alimenticia del océano, resultando indispensables para la conservación de la línea litoral, evitando la erosión producida por las olas o corrientes que golpean la costa.

Hay que destacar que los manglares revisten de una gran importancia ecológica, a manera de ilustración citamos lo señalado en el Diccionario Ambiental del autor Nestor Julio Fraume Restrepo, el cual indica lo siguiente:

“ ...

La importancia ecológica de los manglares para las cadenas tróficas oceánicas es muy grande, ya que la productividad de este ecosistema es enorme. Entre las complicadas raíces aéreas de esta vegetación arbórea se reproducen millones de invertebrados marinos, principalmente crustaceos, los cuales van a formar el primer nivel de las cadenas alimentarias, cuyos estadios superiores terminarán

seguramente a muchas millas marinas de distancia. En un manglar se puede comprobar a simple vista que esas aguas cenagosas son un caldo de cultivo para miles de seres vivos. Las raíces de los manglares, principalmente del manglar rojo, constituye el único punto de apoyo sólido en el área donde se encuentra; ello permite la fijación de animales sésiles, por lo que cada centímetro cuadrado de mangle sumergido sirve de sustrato a una amplia gama de algas e invertebrados marinos. La compleja trama que forman las raíces del manglar constituye un hábitat idóneo para una gran diversidad de animales que, ni pueden adherirse, ni viven en el fondo del mar, pero que, sin embargo, encuentran entre estas raíces la cobertura necesaria para protegerse de sus predadores. Las sustancias nutritivas que los residuos de manglares dejan flotando sobre las aguas son la base alimentaria de microscópicas diatomeas y de algas azules y verdes que constituyen la alimentación de muchos peces e invertebrados. Se ha calculado que del hábitat del manglar se benefician más de 1,200 especies animales, lo que da una idea de la importancia que tiene esta formación vegetal para una gran parte de la fauna marina. Los manglares albergan una variada avifauna; algunas especies eligen las altas ramas de estos árboles para establecer en ellos sus colonias de nidificación, como sucede por ejemplo, con la fragata o tijereta de mar, (*Fregata magnificiens*). Otros vertebrados se encuentran asociados a este hábitat, como el amenazado lagarto o caimán (*Crocodylus acutus*) o los monos aulladores del género *Alouata*, que en grupos más o menos numerosos penetran en el manglar.”.

Aunado a lo anterior, los manglares constituyen: “amortiguadores a lo largo de la costa, los bosques de mangle protegen el litoral, las cosechas y los poblados de las inundaciones durante las tormentas, aparte de prestar abrigo a los botes de los pescadores y proteger a los arrecifes de coral de la contaminación, por partículas sólidas en suspensión. Además, los manglares controlan la sedimentación y la erosión costera.”. (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

En esa misma línea de pensamiento, el Informe de Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010, brindado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), señala lo

siguiente:

“...protegen las zonas costeras de los efectos del viento, las olas y las corrientes marinas; conservan la diversidad biológica; protegen contra la sedimentación a los arrecifes de coral, las zonas con algas marinas y los canales de navegación; y proporcionan lugares de desove y vivero, además de constituir una fuente de nutrientes para gran variedad de peces y mariscos, entre ellos muchas especies comerciales. Sin embargo, la fuerte presión demográfica en las zonas de costas ha hecho que numerosas áreas de manglares se conviertan a otros usos, incluyendo infraestructuras, acuicultura y producción de arroz y de sal.”.

En tanto, el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América y el Caribe, (CATHALAC), instalado en Panamá desde 1992, con la ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (Unesco), estimó que la creciente deforestación que vienen sufriendo los manglares de Panamá es motivo de importancia pues pelagra la existencia de los ecosistemas marinos costeros, afectando directamente a las pesquerías y la actividad socioeconómica de la región.

Ante estos peligros evidentes, la Autoridad de los Recursos Acuáticos, no debió emitir una resolución tendiente a disminuir el costo del permiso de tala de manglar para proyectos comerciales, así como las multas por su tala ilegal, puesto que es lógico que esto atenta contra su conservación.

Aunado a lo anterior, también hay que tomar en cuenta que los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares, debiendo aplicarse un concepto de sostenibilidad y de razonabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, así como asegurar que la

protección del ambiente sea un componente permanente en la política y administración de tales recursos, de conformidad con el artículo 62 de la Ley 41 de 1998.

Por otra parte, nuestra Constitución en sus artículos 119 y 120, establece el deber constitucional del Estado y sus habitantes de evitar la destrucción de los ecosistemas, veamos:

“ ...

119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, y de manera que evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.”.

Al respecto del tema, la Sala Tercera mediante sentencia de 12 de febrero de 2015, expresó lo siguiente:

“ ...

Además, debemos tomar en cuenta que la finalidad del acuerdo demandado, no es otra que satisfacer la conservación de la biodiversidad biológica, así como el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para su preservación, en las áreas declaradas protegidas, por lo cual tiene un fin conservacionista, siendo que, justamente nuestra Constitución en sus artículos 119 y 120, establece el deber constitucional del Estado y sus habitantes de evitar la destrucción de los ecosistemas, veamos:

“ ...

119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, y de manera que evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia."

De lo plasmado en el texto constitucional se desprende que la protección del medio ambiente ha sido contemplada por el constituyente como un deber fundamental del Estado, debido al carácter supra individual que merece esta materia, y como tal debe ser considerada por aquellos sobre quienes pesa la responsabilidad de preservar el orden jurídico y social de la Nación, el manejo del patrimonio económico y natural del Estado, y el cumplimiento de las leyes sustantivas encargadas de regular la vida en sociedad de cada uno de los habitantes de la República, no concibiéndose las existencia de normas que provoquen el desmejoramiento de las protecciones ya dadas a los ecosistemas o al medio ambiente.

...".

Esta obligación constituye una responsabilidad objetiva, tanto para gobernantes como para gobernados, la cual es definida como: "obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural, o a las cosas, de resarcir el daño y perjuicios causados.". (Ley 41 de 1998).

Además, dentro de las condiciones de otorgamiento a particulares de derechos sobre recursos naturales, está la obligación de compensar ecológicamente por los recursos naturales utilizados, y fijar, a estos fines, el valor económico de dichos recursos, que incorpore su costo social y de conservación.

También es de recordar, que el daño a estos delicados ecosistemas infringiendo las normas de protección al ambiente constituyen un delito, cuya pena es de tres a seis años, y que se ve agravada si el daño causado recae sobre ecosistemas costeros marinos o humedales, como son los manglares. En ese sentido, el artículo 399 del Código Penal, contenido en el Título XIII, Delitos contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial, establece lo siguiente:

“Artículo 399. Quien infringiendo las normas de protección del ambiente establecidas destruya, extraiga, contamine o degrade los recursos naturales, será sancionado con prisión de tres a seis años.

La pena prevista en este artículo se aumentará de un tercera parte a la mitad en cualesquiera de los siguientes casos:

1. Cuando la acción recaiga en áreas protegidas o se destruyan total o parcialmente ecosistemas costeros marinos o humedales.

...”

Como vemos, el daño al ecosistema de manglar además de una sanción administrativa podría llevar aparejada una sanción penal.

Todos estos aspectos debieron ser tomados en cuenta por la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, en la emisión de sus actuaciones, las cuales lógicamente deben ir orientadas con fundamento en la conservación de los recursos marino costeros, y no en pro de su desmejoramiento.

Por otro lado, y no menos importante, debemos señalar que mediante Ley No.1 de 2 de febrero de 2015, se declara área protegida al refugio de vida silvestre sitio Ramsar al humedal Bahía de Panamá.

En base a las anteriores consideraciones lo procedente es declarar

ilegal, y por tanto nulo el acto acusado, Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, por ser violatoria del artículo 24, 25 de la Ley No.6 de 2002; artículo 3 y 4 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006.

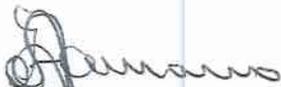
PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL** la Resolución J.D. No.020 de 23 de mayo de 2012, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

NOTIFÍQUESE,

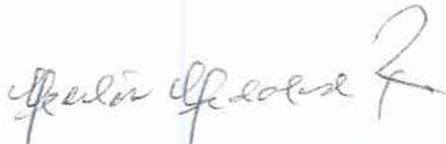


**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**

VOTO RAZONADO



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 11 DE abril
DE 2016 A LAS 9:39

DE LA mañana A Proveedor de la
Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 780 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 6 de abril de 2016


SECRETARIA

**VOTO RAZONADO
EL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de expresar que **si bien estoy de acuerdo** con lo decidido por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera que en cuanto a, declarar que es ilegal la **Resolución J.D. No. 20 de 23 de mayo de 2012** dictada por la **Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, sin embargo considero importante señalar lo siguiente:

El fallo **no hace un examen de legalidad** de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 2002, **solo se limita en señalar** que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana, **sin hacer mención como fue violado el mismo, es decir como no permitió la participación de los ciudadanos al momento de fijar el monto de las tasas, multas y derechos por los servicios que presta.**

No obstante a lo anterior declara que el acto impugnado viola el contenido de dichos artículos. De allí que, soy de la opinión que, la parte resolutive debe señalar que la **Resolución J.D. No. 20 de 23 de mayo de 2012, es ilegal, porque infringe el contenido de los artículos 3 y 4 de la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006**, toda vez que se examinó los cargos de violación alegados por el actor.

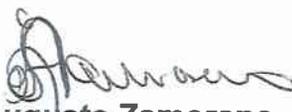
Por otro lado, se debió resaltar en el fallo que la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006, **le asignaba a la Autoridad de los Recursos Marinos**

Costeros (ARAP), la facultad de ser la entidad rectora del Estado en materia de recursos acuáticos, en consecuencia tenía el deber de promover y aplicar las medidas y los procesos técnicos y administrativos para el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los mismos, por tales motivos, aprobar la disminución el costo del permiso de tala de manglar para proyectos comerciales, así como las multas por su tala ilegal; es una actuación contraria a las funciones que tenía asignada, en detrimento de la conservación de los humedales del país.

Esto es así, porque la ARAP en su momento debía ser la **garante de la correcta utilización y el aprovechamiento de los recursos marino costeros, velando porque se lleven a cabo racionalmente**, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia, en virtud que éstos constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable.

Por tales razones, debió hacerse un llamado de atención a la ARAP como entidad rectora en manejo de zonas especiales de manejo marino-costero, hoy competencia del Ministerio de Ambiente según Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015, porque tenía que asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes en la conservación de los humedales del país, y no ir en contravención de sus funciones.

Fecha ut supra,


Abel Augusto Zamorano
Magistrado


Katia Rosas
Secretaria