125

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

V I S T O S:

La Licenciada Carmen Montillano, actuando en nombre y representación de **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ**, ha presentado una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).

La presente demanda fue admitida, mediante Providencia de trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018), por lo cual se le envió copia de la misma a la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, para que, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, rindiera informe explicativo de conducta; así también se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera su concepto legal (Cfr. F. 30).

I. LO QUE SE DEMANDA Y SU FUNDAMENTO

La apoderada judicial del demandante solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, previo el trámite establecido en la Ley, que declare nula, por ilegal, la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010),

proferida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), por medio de la cual se declara Zona de Reserva a Playa La Marinera, localizada en la comunidad de Guánico Abajo, Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos, con fundamento en los siguientes hechos:

1. Que la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), mediante el acto impugnado, aprueba el área protegida denominada "Zona de Reserva Playa La Marinera", que está ubicada en Playa La Marinera, Comunidad de Guánico Abajo, Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos, con una superficie total de 968.69 ha, la cual se divide en dos (2) áreas denominadas: Reserva Terrestre, que se extiende desde la línea de baja marea, hasta doscientos metros (200 m) tierra adentro, medidos estos a partir de la línea de alta marea con una extensión de 39.11 ha y Reserva Marina que se extiende desde la línea de más baja marea, hasta 3 millas náuticas mar adentro, con una extensión total de 929.58 ha.
2. Que el señor **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ** es dueño de la Finca con Folio Real 39455, con Código de Ubicación 7608, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Los Santos, del Registro Público con Plano 7560080010020 de diecinueve (19) de julio de dos mil uno (2001), aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante Escritura Pública N°D.N.DN7-UTO-06307 de diecisiete (17) de diciembre de dos mil siete (2007).
3. Que la Finca 39455, con Código de Ubicación 7608, estaba legalmente constituida antes de que fuera aprobada la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), que constituía el área protegida denominada "Zona de Reserva Playa La Marinera", zona que invade y ocupa ilegalmente la finca citada, en una extensión de 1 ha + 6395.22 m2, violando los artículos 337 y 338 del Código Civil.
4. Que por causa de la resolución impugnada funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), penetran a la finca citada, so pretexto

de realizar actividades relacionadas con la aludida zona de reserva, provocando daños e inseguridad con respecto a los bienes de su representado, entre ellos la finca y lo que se encuentra dentro de ella (semovientes, pastos, maquinarias agrícolas y demás bienes de igual naturaleza).

5. Que la entidad demanda, con la emisión del acto impugnado, erra al delimitar el área protegida "Zona de Reserva Playa La Marinera", pues la superficie de esta última invade y ocupa parte de la Finca 39455, con Código de Ubicación 7608, propiedad de **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ,** sin haberse decretado por autoridad competente, con la debida notificación en casos de grave motivo de utilidad pública y con la indemnización previa correspondiente.

II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

La representante legal del señor **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ**, alega que el acto impugnado viola los artículos 337 y 338 del Código Civil, por las siguientes razones:

> "**Artículo 337**. La propiedad es el derecho de gozar o disponer de una cosa, sin limitaciones que las establecidas por la Ley.
> El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reinvindicarla."
>
> "**Artículo 338**. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización."

A juicio del actor, la resolución impugnada conculca, en forma directa, las normas citadas, al aprobar como área protegida denominada "Zona de Reserva Playa La Marinera", sin considerar las limitaciones legales y propiedades privadas que pudiesen verse afectadas, como es el caso de la Finca con Folio Real 39455, con Código de Ubicación 7608, cuya superficie se ha visto invadida impidiendo que **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ** pueda gozar y disponer libremente de su propiedad, privándole y despojándole de 1 ha + 6395.22 m2. de la misma.

128

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

La Administración General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), mediante Nota AG-210-18 de veintisiete (27) de marzo de dos mil dieciocho (2018), visible de foja 32 a 34 del expediente, rindió informe explicativo de conducta, en el cual manifestó lo siguiente:

1. Que mediante la Ley N°44 de 23 de noviembre de 2006, modificada por la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, se establece a la ARAP como entidad rectora del Estado para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y políticas nacionales de pesca y acuicultura; teniendo entre sus objetivos principales, administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las política, las estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas relacionados, directamente, con las actividades de pesca, acuicultura y actividades conexas.
2. Que dicha entidad tiene como fines promover la disponibilidad suficiente y estable de productos y subproductos de la pesca y acuicultura, para atender la demanda del mercado nacional e internacional; y mantiene entre sus funciones, la de regular el aprovechamiento de los recursos acuáticos, de acuerdo con las estimaciones de su potencial, su estado de explotación y su importancia social para la alimentación de la población y generación de empleo, de acuerdo a lo establecido en los convenios internacionales sobre la materia, ratificados por la República de Panamá, para así autorizar el ejercicio de dichas actividades.
3. Que dicha institución para el doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), con competencia para ello, emite la Resolución ARAP N°092, por medio de la cual se declaró Zona de Reserva, el área conocida como Playa La Marinera, localizada en la comunidad de Guánico Abajo, Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos, con el objetivo de proteger y preservar las pareas de reproducción, de reclutamiento y de repoblación de las especies de tortugas marinas que anidan en esta zona.

4. Que mediante la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, se modificaron disposiciones referentes a la ARAP y se creó el Ministerio de Ambiente, como autoridad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación, restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.
5. Que de acuerdo a los artículos 33 y 34 de la referida ley, se creó el Sistema Nacional de Área Protegidas (SINAP), áreas que son consideradas bienes de dominio público del Estado, reguladas por el Ministerio de Ambiente, y a la mismas se integraron las áreas de reserva que fueron creadas por la ARAP.
6. De acuerdo al artículo 46 de la Ley N°8 de 2015, los recursos marinos y costeros son bienes de dominio público del Estado, y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita el Ministerio de Ambiente, sin perjuicio de la competencia en materia de recursos acuáticos, conferida a la ARAP, en atención a lo dispuesto en la Ley N°4 de 2006.
7. Que debido al traspaso al Ministerio de Ambiente, de las competencias previamente mencionadas, siendo parte de las mismas, por su naturaleza, el expediente relativo a la Zona de Reserva denominada Playa La Marinera, el mismo reposa en la institución competente actualmente en esta materia, el Ministerio de Ambiente.

VI. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 744 de trece (13) de junio de dos mil dieciocho (2018) y la Vista Número 968 de doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la Procuraduría de la Administración, quien actúa en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, solicita a esta Superioridad que declare nula, por ilegal, la Resolución ARAP N°092

de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Cfr. Fojas de 35 a 41, 71 a 82).

Sostiene que, su criterio quedó supeditado a lo establecido en la etapa probatoria, en la cual cobró relevancia el informe pericial elaborado por el perito del demandante, quien señaló que luego de la verificación de campo por coordenadas, advirtió que un área de la finca 39455, quedó traslapada por el área delimitada en la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), emitida por la entidad demandada, de manera que la finca objeto de la presente controversia sí fue afectada, vulnerando el libre goce y disfrute por parte del demandante.

Indica, además, que no consta en el expediente que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, al aprobar el Área Protegida denominada Zona de Reserva Playa La Marinera, haya considerado las propiedades privadas que pudiesen afectarse con la emisión de dicha resolución, impidiendo a un legítimo dueño poder gozar y disponer de su propiedad; por lo que, considera que el acto impugnado no cumplió con una serie de requisitos necesarios para proceder con la delimitación del área protegida.

Como sustento de su opinión legal, cita el contenido de numeral 4 del artículo 52 de la Ley N°38 de 31 de junio de 2000, que establece que hay vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos que son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal. También hace alusión a los artículos 47 y 48 de la Constitución Nacional, que refieren a la garantía del uso, goce y disposición de la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley y los casos que admiten expropiación por parte del Estado (utilidad pública o interés social), previo juicio especial e indemnización.

V. FASE PROBATORIA Y ALEGATOS

Mediante el Auto de Prueba N°249 de veintiséis (26) de julio de dos mil diecinueve (2019), se admitieron las pruebas documentales y periciales presentadas y aducidas, por la parte actora y la Procuraduría de la Administración (Cfr. Fs.58 a 60).

Llegado el momento de dictar sentencia, el Tribunal observa que el expediente administrativo que fue admitido como prueba y requerido ante la instancia administrativa correspondiente, no fue remitido, por lo que, mediante Autos de Mejor Proveer de diez (10) de junio y de quince (15) de noviembre, ambos de dos mil veintidós (2022), esta Colegiatura ordenó al Ministerio de Ambiente y a la Administradora General de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá la remisión del mismo; no obstante, ambas entidades manifiestan no mantener documentación relacionada con el presente proceso, atribuyendo dicha falencia al cambio de competencia de ambas autoridades, con la promulgación de la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, lo que conllevó una diligencia de traspaso de la documentación relativa a este tipo de áreas (Cfr. Fs. 34, 108 a 109, 112 a 113, 116 a 118, 121 a 122 del expediente).

Finalmente, a través de la Vista Número 968 de doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la Procuraduría de la Administración presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales solicita a esta Colegiatura que declare nula, por ilegal, la resolución administrativa impugnada (Cfr. fs. 71 a 82).

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Concluidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a resolver el fondo del presente litigio, como ente competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código

Judicial y el artículo 42a de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

En el caso que nos ocupa, el acto administrativo cuya nulidad se pretende es la Resolución ARAP No.092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), proferida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), por medio de la cual se declara Zona de Reserva a Playa La Marinera, localizada en la comunidad de Guánico Abajo, Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos.

El demandante alega que, la autoridad administrativa delimitó de manera ilegal la extensión superficial de la zona de reserva señalada, provocando un traslape sobre la Finca 39455, con Código de Ubicación 7608, de su propiedad (1 ha+6395.22 m2), la cual le fue adjudicada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante Escritura Pública N°D.N.DN7-UTO-06307 de diecisiete (17) de diciembre de dos mil siete (2007), antes de que se emitiera la resolución objeto de impugnación, lo que limita su derecho de uso, goce y libre acceso, en infracción de lo establecido en los artículos 337 y 338 del Código Civil, pues la actuación de la entidad demandada no fue sustentada por motivos de utilidad pública, ni tampoco le otorgaron la correspondiente indemnización.

Tomando en cuenta los cargos de violación al orden jurídico denunciados por el actor, el informe de conducta rendido por la autoridad demandada, la opinión expuesta por la Procuraduría de la Administración y el material probatorio que reposa en el expediente, esta Colegiatura procede a emitir la decisión de fondo respectiva, no sin antes exponer algunas consideraciones de interés.

La validez o legalidad de los actos administrativos refiere a que los mismos *"...se presumen legales, esto es, ajustados a las reglas cuyo cumplimiento le es obligatorio. La consecuencia de esta presunción es la de que dichos actos deben ser obedecidos por las autoridades y por los ciudadanos"* (VIDAL PERDOMO,

Jaime, **Derecho Administrativo;** Novena Edición, Bogotá (Colombia), Editorial Temis, pág. 288).

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, en su artículo 201, numeral 1, señala que todo acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad proferido o celebrado por una autoridad u organismo público con el objetivo de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica; que por su contenido y alcance queda sometido al Derecho Administrativo.

De esta manera, los actos administrativos, desde una óptica funcional, están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados, por tanto, resulta evidente que dichos actos administrativos, por definición, deben ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley.

Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas se encuentra contemplado, expresamente, en los artículos 34 y 36 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, de los cuales se infiere que lo que se busca es garantizar que la actuación de las autoridades públicas esté sujeta a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Así también, el numeral 77, del artículo 201 lex cit., indica que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción *iuris tantum*, es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

Por otro lado, también consideramos oportuno resaltar que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el juez no se encuentra en la obligación de interpretar de oficio los cargos de la demanda, pues en esta jurisdicción tiene aplicación el

principio de justicia rogada, lo que significa que a la parte actora le asiste la obligación de delimitar el alcance del estudio de validez que pretende plantear ante el juez, para lo cual debe indicar cuáles son las normas que estima vulneradas por el acto demandado y señalar el razonamiento respectivo para ese efecto.

Con base en lo expuesto y después de examinar lo pretendido en la demanda y el material probatorio que reposa en el expediente, advertimos que la apoderada legal del demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación a que el señor **EDGAR ARIEL OSORIO DÍAZ** es el propietario de la Finca con Folio Real 39455, con Código de Ubicación 7608, antes de que la entidad demandada dictara la resolución que declara el área de reserva que afecta parte del bien inmueble de su propiedad; y, para demostrarlo aportó el Certificado de Propiedad del Registro Público y propuso una Inspección Ocular que fue realizada por el Ingeniero Irenio Vargas, en cuyo informe pericial manifiesta que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, al declarar la Zona de Reserva en el área conocida como Playa La Marinera y delimitar su extensión, efectivamente, traslapa 1 ha+6395.22m2, del total de la finca de propiedad del demandante (Ver fojas 14 a 18, 102 a 104).

Ahora bien, corresponde advertir que el material probatorio que consta en el expediente judicial se limita a lo adjuntado por la parte demandante, ya que el expediente administrativo no fue aportado ni por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá ni por el Ministerio de Ambiente, pese a que les fue requerido por resoluciones reiteradas de esta Colegiatura, lo que dificulta la evaluación que este Tribunal debe hacer frente a la acción planteada.

Sobre este tema en particular, estimamos importante indicar que el **expediente administrativo constituye una de las piezas fundamentales** para que el Tribunal pueda formarse una acertada convicción sobre los hechos y garantice que el proceso sirva para la realización de la justicia, **ya que el mismo**

refleja el recorrido de formación de la voluntad del acto que se emite, sustentando la decisión de la Administración.

La inexistencia del expediente administrativo genera una presunción negativa en cuanto a la validez de la actuación administrativa carente de apoyo documental, al momento de determinar la legalidad de dicha actuación.

Es por ello que, tal omisión puede obrar en contra de la Administración y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte actora, por lo que aprovechamos la oportunidad para hacer un **llamado de atención a la entidad administrativa demandada**, instándola a cumplir con la responsabilidad legal contenida en el artículo 69 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que señala que toda actuación administrativa debe constar por escrito y debe anexarse al expediente respectivo, con indicación de fecha de inicio y de archivo, salvo las excepciones de ley, la cual debe foliarse en numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y registrarse en un libro, computador, tarjetario o por cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia o localización; de forma tal que se garanticen los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva, debido proceso y defensa de los administrados.

Ante este panorama, bien puede esta Colegiatura concederle la razón al accionante. Sin embargo, resulta imperante tomar en cuenta que en la causa que nos ocupa se presenta una problemática en materia ambiental, dentro de la cual convergen intereses públicos y privados sobre los cuales el Estado tiene obligaciones que debe cumplir de manera equilibrada, lo que nos conduce a analizar las normas que sirven de fundamento legal para la emisión de la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010) y así verificar sobre una posible colisión con las normas legales que se alegan infringidas.

Tal como se expuso en líneas anteriores, mediante la resolución impugnada la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá creó una zona de reserva

conocida como Playa La Marinera, ubicada en la provincia de Los Santos, Distrito de Tonosí, Corregimiento de Guánico Abajo, como mecanismo de protección, conservación y producción de distintas especies de tortugas marinas (en peligro de extinción) que cada año llegan a dicha playa, para la anidación en grandes arribadas o anidación masiva para el desove de sus neonatos, con fundamento en la Ley N°8 de 4 de enero de 2008 (Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas), en los artículos 119 y 120 de la Constitución Nacional, en el artículo 94 de la Ley N°41 de 1 de julio de 1998, modificado por el artículo 67 de la Ley N°44 de 23 de noviembre de 2006, así como el artículo 21, numeral 15, de la misma ley, la cual le confiere competencia para tal fin.

Con la promulgación de la Ley N°8 de 25 de marzo de 2015, se modificaron disposiciones relativas a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y se creó el Ministerio de Ambiente, como la entidad rectora en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.

Así tenemos, que de acuerdo los artículos 33 y 34 lex cit., se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios interinstitucionales ratificados por nuestro país; y, que todas aquellas áreas declaradas como zonas de reserva que fueron creadas por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, se integran a dicho sistema, el cual es administrado por el Ministerio de Ambiente.

Lo expuesto pone de relieve que nuestro país, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de nuestra Carta Magna y en acatamiento de las normas de Derecho Internacional, entre las cuales se encuentra la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, declaró como área o zona de reserva a la Playa La Marinera, con el objetivo primordial de

"promover la protección, conservación y recuperación de las poblaciones de tortugas marinas y del hábitat de los cuales dependen, basándose en los datos científicos más fidedignos disponibles y considerando las características ambientales, socioeconómicas y culturales de las Partes" (Artículo 2, Ley N°8 de 4 de enero de 2008).

Consciente de que el reconocimiento de un área protegida puede afectar intereses públicos y privados, el Estado, a través de la Ley N°41 de 1 de julio de 1998 y sus modificaciones, contempla en el artículo 54, la estimulación de la creación de reservas naturales privadas, servidumbres ecológicas en terrenos privados, con el apoyo institucional, a través de sistemas de incentivos y mecanismos de mercado, **los cuales serán establecidos por reglamento** y sus beneficios podrán aplicarse igualmente a tierras privadas que se ubiquen dentro de los límites o zonas de amortiguamiento de áreas protegidas establecidas según ordena la ley, lo cual aplicará siempre que el propietario del terreno privado decida de manera voluntaria adscribirse a estos sistemas.

Frente a ello, la Administración tiene la responsabilidad de garantizar el derecho de los ciudadanos en la participación de este tipo de decisiones, en aras de asegurar la prevalencia del interés general y prescribiendo, en todo caso, que la formulación y desarrollo de los planes y proyectos de esta naturaleza, tengan en cuenta los derechos adquiridos y la propiedad privada.

De allí que, en cumplimiento de la ley en comento, se dictaron resoluciones administrativas que reglamentan el procedimiento para la creación de áreas protegidas en la República de Panamá, entre ellas, la Resolución de AG-0130-2012 de trece (13) de abril de dos mil doce (2012), la Resolución de AG-0619-2012 de ocho (8) de noviembre de dos mil doce (2012), la Resolución de AG-0916-2013 de veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), en las cuales se establece que, previo a la declaratoria de un área protegida, se debe efectuar un estudio técnico justificativo que mínimamente indique: el objetivo del estudio, nombre del área

propuesta, superficie propuesta, localización, vías de acceso, mapa con información cartográfica y límites propuestos, **status de la tenencia de la tierra (terrenos nacionales, estatales, municipales, privados, mixtos)**, el proponente y participante en el estudio, entre otros.

Ante lo señalado y tras una amplia investigación de nuestra legislación sobre esta materia, se evidencia que para el periodo en que se adoptó la decisión de declarar a la Playa La Marinera como área de reserva, las normas especializadas en materia ambiental no establecían los requerimientos previamente señalados, así como tampoco los mecanismos de recepción o presentación de recomendaciones, objeciones u oposiciones por parte de cualquier persona, natural o jurídica; es decir que, su reglamentación fue dictada con posterioridad a la emisión del acto administrativo objeto de reparo.

Pese a lo señalado, consideramos que el retraso reglamentario de la Administración, en esta materia, no puede invocarse como sustento para declarar la ilegalidad del acto administrativo demandado, pues si bien el reconocimiento de un área protegida o de reserva puede afectar intereses particulares, el tipo de afectación que se produciría con ello, está por encima de dichos intereses, tomando en cuenta que su establecimiento involucra un interés público y general, ligado a la protección y preservación de un ecosistema, en este caso, el de las tortugas marinas, cuyos servicios ecológicos son múltiples y claves para la mitigación del cambio climático, contribuyendo a la reducción de carbono en los océanos, en beneficio no solo de nuestro país, sino de la humanidad; fines que protege la legislación ambiental panameña.

Sin duda alguna, declarar la nulidad de una resolución de carácter ambiental como la impugnada en la presente causa, produciría una regresión en materia ambiental y la consecuente exclusión, del régimen jurídico, de los mecanismos de protección y conservación de los ecosistemas existente en la referida área de reserva ecológica.

La no regresión en materia ambiental, proviene de un principio del derecho reconocido por la doctrina como **principio de no regresión**, bajo el cual se *"enuncia que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser revisados si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con posterioridad"* (Vid. Peña Chacón Mario (dir.). El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano. PNUD, San José, 2013, p.16).

En cuanto al *principio de no regresión en materia ambiental*, jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente (Sentencias de 23 de diciembre de 2013, Sentencia de 9 de agosto de 2018, Sentencia de 27 de diciembre de 2021):

> "En nuestro marco jurídico, este principio se debe deducir de lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°13 de 27 de octubre de 1976 (que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), con relación al artículo 1 (La administración del Estado es una obligación del Estado) y 2 (principio de desarrollo sostenible) de la Ley N°41 de 1998; en particular a partir de la norma convencional que establece el *principio de progresividad*, el Estado se obliga a cumplir con ciertas prestaciones sociales, entre las cuales se encuentran las de carácter ambiental, desarrolladas en la Ley General del Ambiente, y demás regulación sectorial.
>
> En el contexto del señalado artículo 2 lex cit, como explica el profesor de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, Mario Peña Chacón, se entiende que el principio de *no regresión* tiene por *'finalidad evitar (la) supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencia daños ambientales irreversibles o de difícil recuperación.*"

El análisis que precede nos permite concluir que, si los mecanismos de protección y preservación alcanzados con la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), pierden su legalización, se dejaría sin amparo jurídico la zona de reserva marina en la Playa La Marinera, colocando en estado de vulnerabilidad el ecosistema de las tortugas marinas, especialmente, durante el periodo de anidamiento en arribada que va desde el mes de julio a diciembre de cada año, quedando expuestas a los saqueadores de los nidos de estas especies,

140

así como de otros recursos marinos allí presentes, todo lo cual redunda en un deterioro de la calidad de vida de los administrados y contraviene la función proteccionista, reguladora y fiscalizadora del Estado, contenida en el artículo 120 de nuestra Constitucional Nacional.

Conocidos todos los antecedentes generados con motivo de la acción de nulidad interpuesta y de las consideraciones señaladas, la Sala estima que no se desprende, palmariamente, la ilegalidad del acto administrativo recurrido, en consecuencia, se desestiman los cargos de violación de los artículos 337 y 338 del Código Civil, y así debe declararse.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución ARAP N°092 de doce (12) de agosto de dos mil diez (2010), dictada por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), publicada en la Gaceta Oficial N°26604-A, de veintitrés (23) de agosto de dos mil diez (2010); y, en consecuencia, **NO ACCEDE** a las pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 22 **DE** Marzo

DE 20 23 **A LAS** 8:44 **DE LA** Mañana

A Procurador de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 922 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 17 de marzo de 20 23

SECRETARIA