

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número 132**

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 17 de marzo de 2015**

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

El Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, emitida por la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**.

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por el Licenciado **Juan Ramón Sevillano Callejas**, en su propio nombre y representación, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, por medio de la cual se resolvió modificar el literal A, los ordinales 8 y 1 de los literales B y C, respectivamente, del artículo primero de la Resolución J.D. 1 de 26 de febrero de 2008; adicionar dos ordinales y suprimir el ordinal 7 del literal B del artículo primero de la referida resolución (Cfr. fojas 8 y reverso y 9 del expediente judicial).

Según se observa, la resolución impugnada fue emitida con sustento en lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006 *“Que Crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las distintas competencias sobre los recursos marino-costeros, la acuicultura, la pesca y las*

*actividades conexas de la Administración Pública y dicta otras disposiciones*”, que establece entre las funciones de la Autoridad, la de regular el aprovechamiento de los recursos acuáticos (Cfr. foja 9 del expediente judicial y las páginas 7 y 8 de la Gaceta Oficial 25,680 de 27 de noviembre de 2006).

De igual manera, se aprecia que en la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, objeto de reparo, se indica que la misma surge como consecuencia de la necesidad de ajustar el costo de la tasa para la tala de manglares, pues, con anterioridad ascendía a la suma de B/.150,000.00 por hectárea, tasa a la cual sólo podían acceder aquellos inversionistas que pertenecían a grandes grupos económicos o que poseían una capacidad financiera superior, limitando con ello la incursión de los integrantes de las comunidades donde se encuentra el bosque de manglar (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

También se precisa que el monto de la multa por tala ilegal de manglar ascendía a B/.300,000.00 por hectárea, el cual debía reformarse para ajustarlo a la realidad jurídica actual; ya que lo elevado del mismo provocó la imposibilidad de pago de aquellas personas que han sido sancionadas con esa suma de dinero; además, que no se dispone como medida adicional a la sanción impuesta al infractor, la mitigación ambiental de los manglares ilegalmente talados (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

## **II. Disposición que se aduce infringida.**

El Licenciado **Juan Ramón Sevillano** estima que el acto acusado de ilegal vulnera el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, que señala 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 ciudadanos; al igual que las modalidades de la participación ciudadana, cuando se trate, entre otros, de asuntos relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización,

zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. foja 4 del expediente judicial y la página 10 de la Gaceta Oficial 24,476 de 23 de enero de 2002).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Al sustentar el concepto de violación de la disposición que estima infringida, el actor argumenta que la Autoridad demandada procedió a emitir la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, por cuyo conducto se resolvió modificar el literal A, los ordinales 8 y 1 de los literales B y C, respectivamente, del artículo primero de la Resolución J.D. 1 de 26 de febrero de 2008; adicionar dos ordinales y suprimir el ordinal 7 del literal B del artículo primero de la referida resolución, sin que previamente se haya permitido la participación ciudadana como lo ordena el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, pues es de obligatorio cumplimiento para este tipo de actos administrativos (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Para expresar nuestro concepto, esta Procuraduría debe remitirse al contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones”*, que señala que **las instituciones del Estado tienen la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar sus intereses y derechos**, para lo cual deberá recurrir a alguna de las modalidades de participación ciudadana que se establezcan para tales fines. Dicha norma expresa que estos actos son, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

Del texto de la disposición legal a la que nos hemos referido, se infiere con claridad que lo que determina la obligación que tienen las entidades estatales en cuanto a consultar la participación ciudadana antes de emitir una decisión administrativa, es **la posible afectación de los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos**.

Esta legislación encuentra sustento en los artículos 118, 119 y 120 de la Constitución Política de la República de Panamá, que son del tenor siguiente:

**“Artículo 118.** Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.”

**“Artículo 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.”

**“Artículo 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, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.”

De las normas citadas se colige que le corresponde al Estado, por medio de sus 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 los 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).

En este orden de ideas, conviene advertir que la afectación que la medida adoptada puede causar en el medio ambiente, particularmente a lo que se refiere a la protección de los manglares, fue un tema que los Magistrados de la Sala Tercera abordaron en la Providencia de 3 de diciembre de 2014, por medio de la cual resolvieron suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo acusado de ilegal (Cfr. fojas 18-34 del expediente judicial).

En esa oportunidad, el Tribunal señaló que el principio de precaución se aplica en casos como el que ocupa nuestra atención, *“cuando una actividad representa una amenaza o un daño para la salud humana o al medio ambiente, hay que tomar medidas de precaución incluso cuando la relación causa-efecto no haya podido demostrarse científicamente de forma concluyente”*, lo que implica actuar aún en presencia de incertidumbre, derivar la responsabilidad y la seguridad a quienes crean el riesgo; analizar las posibles alternativas y **utilizar métodos participativos** para la toma de decisiones (Cfr. foja 23 del expediente judicial) (El destacado es nuestro).

Asimismo, expresó que **la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, objeto de reparo, minimiza significativamente 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 y de esta manera se hace manifiesta la probabilidad de destrucción de ese preciado recurso natural** (Cfr. foja 23 del expediente judicial) (La negrita es de este Despacho).

Lo antes anotado fue objeto de análisis en el Auto de 24 de noviembre de 2008, cuando la Sala Tercera señaló lo siguiente:

“...  
...

En lo que toca a la constitucionalización del principio de precaución es preciso destacar el contenido del artículo 119 de la Carta Política que reconoce el deber del Estado y de todos los habitantes del territorio nacional de propiciar un desarrollo social y económico: ‘que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas’.

...  
...

La Sala aprovecha la oportunidad para reafirmar que el principio de precaución representa una herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública cuando se configuren los siguientes elementos:

- Exista la razonable amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población.
- Que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que aunque reparable resulte dificultosa o prolongada.
- Que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.

...”

La Sala Tercera también acotó, que la Resolución J.D. 1 de 26 de febrero de 2008, modificada por la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, esta última objeto de reparo, fijaba una ejemplarizante multa por la tala ilegal de manglar que podía ir hasta B/.300,000.00 por hectárea; sin embargo, el acto administrativo en estudio, la redujo a B/.40,000.00, lo que equivaldría a una multa de B/.260,000.00 menos gravosa en el caso de la tala indiscriminada de bosque de mangle y, por ende, menos intimidante para quien desea desarrollar una actividad de este tipo y el hecho que las sanciones hayan disminuido de tal

manera, podría atentar contra la conservación del medio ambiente, específicamente el ecosistema de los manglares, produciéndose daños irreversibles (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Todo lo anterior, **nos permite establecer que lo aprobado mediante la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, objeto de reparo, afecta sin lugar a dudas, a la colectividad, de ahí que consideramos que antes de expedir esa resolución, la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá debió consultar con los ciudadanos tal como lo dispone el artículo 24 de la Ley 6 de 2002.**

En virtud de los razonamientos expuestos, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

**IV. Pruebas.** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, **se aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada de toda la documentación que guarda relación con la Resolución J.D. 020 de 23 de mayo de 2012, por cuyo conducto se resolvió modificar el literal A, los ordinales 8 y 1 de los literales B y C, respectivamente, del artículo primero de la Resolución J.D. 1 de 26 de febrero de 2008; adicionar dos ordinales y suprimir el ordinal 7 del literal B del artículo primero de la referida resolución, que repose en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** Se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**