

ENTRADA N° 123-12 Ponente: VÍCTOR L. BENAVIDES P.  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el  
licenciado Arístides Figueroa, en representación de CONSTANTINO  
GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, para que se declare nula, por ilegal, la  
Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la  
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N°  
26,221 de 11 de febrero de 2009.

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ORGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintitrés (23) de diciembre de dos mil trece (2013).

**VISTOS:**

El licenciado Arístides Figueroa, actuando en representación de  
CONSTANTINO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, ha interpuesto ante la Sala Tercera  
de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que  
se declare nula, por ilegal, la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de  
2009, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en  
Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009.

Mediante resolución fechada el 16 de mayo de 2012 (f.45), se admite la  
demanda de nulidad interpuesta, y se ordena correr traslado, tanto a la Entidad  
demandada, para que rindiese el informe explicativo de conducta, en atención a  
lo preceptuado en el artículo 57 de la Ley N° 135 de 1943, modificado por la Ley  
N° 33 de 11 de septiembre de 1946; y al Procurador de la Administración, para  
que emitiese sus descargos.

**I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

El acto administrativo censurado, consiste en la Resolución N° AG-0072-  
2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente  
(ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009,  
misma que dispuso lo siguiente:

"REPÚBLICA DE PANAMÁ  
AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE  
RESOLUCIÓN AG-0072 -2009

"Por medio de la cual se declara como área protegida el Humedal Bahía de Panamá"

La Suscrita Ministra en Asuntos Relacionados con la Conservación del Ambiente y Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, en uso de sus facultades legales, y  
CONSIDERANDO:

Que el Artículo 118, Título III, Capítulo VII sobre Régimen Ecológico de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que 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.

Que el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que 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.

Que mediante la Ley 6 de 3 de enero de 1989, la Asamblea Legislativa aprueba, en todas sus partes, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas firmada en 1971 en la Ciudad de Ramsar, Irán, conocida como Convención RAMSAR.

Que la Convención RAMSAR, señala en su artículo segundo que, "cada parte contratante deberá designar los humedales adecuados de su territorio, que se incluirán en la lista de zonas húmedas de importancia internacional"

Que mediante la Ley 41 de 1 de julio de 1998, se crea la Autoridad Nacional del Ambiente, como la entidad autónoma rectora del Estado, en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

Que el artículo 66 de la precitada Ley, crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales.

Que el numeral tercero del artículo 4 de la Ley 24 de 7 de junio de 1995, establece que el Instituto de Recursos Naturales Renovables (ahora ANAM), a través de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, establecerá y administrará áreas protegidas para la conservación de la vida silvestre.

Que el área de la Bahía de Panamá y sus alrededores tienen importantes funciones ecológicas como reguladores de los regímenes hidrológicos y son un fundamental hábitat para especies de fauna en peligro de extinción.

Que las aves acuáticas y playeras en sus migraciones estacionales pueden atravesar fronteras, y en consecuencia deben ser consideradas como un recurso internacional.

Que el artículo 95 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (modificado por el artículo 68 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006) establece que "La Autoridad Nacional del Ambiente y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá darán prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría.

Las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas".

Que la zona costera de la Bahía de Panamá se encuentra cubierta de vegetación natural como son los manglares, bosque inundable mixto, bosque inundable de palmas, así como, ciénagas y lagunas.

Que debido a la importancia ecológica y económica que representa para el país el área conocida como Humedal Bahía de Panamá, la misma, a petición de la República de Panamá, fue designada como Humedal de Importancia Internacional e incluida en la lista de Sitios RAMSAR de la Convención el 20 de octubre de 2003, por la Secretaría de dicha Convención, convirtiéndose en el sitio 1319 a nivel mundial.

Que las aves playeras migratorias dependen para su sobrevivencia de sitios de parada y que la Bahía de Panamá ha sido reconocida como uno de los sitios al cual llegan millones de estas aves provenientes de Norteamérica, por tal razón el Humedal Bahía de Panamá fue declarado por la Red Hemisférica de Reservas de Aves Playeras (RHRAP) el 18 de octubre de 2005 como el sitio más importante en Centroamérica para las aves playeras migratorias.

Que el Estado, consciente de la importancia del Sitio Ramsar Bahía de Panamá, promueve su conservación, protección y administración para el uso sostenible y el beneficio de las generaciones presentes y futuras, tomando en cuenta su valor ambiental, ecológico, genético, científico, estético, recreativo, cultural, educativo, social y económico de sus ecosistemas y componentes, y es de interés nacional por la protección que brinda a las poblaciones aledañas.

Que en vista de lo antes expuesto, es necesario fortalecer las acciones de conservación, protección, uso racional y manejo de los ecosistemas y especies que allí habitan, a través de su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

#### **RESUELVE:**

**Artículo 1.** Declarar área protegida al Humedal Bahía de Panamá.

Parágrafo. El Humedal Bahía de Panamá se conocerá igualmente como "Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá" o "Sitio Ramsar Bahía de Panamá" por sus reconocimientos internacionales.

**Artículo 2.** Establecer como Categoría de Manejo, para el manejo y gestión administrativa y ambiental del área protegida Humedal Bahía de Panamá, la de Refugio de Vida Silvestre.

**Artículo 3.** Establecer como límites del Área Protegida Humedal Bahía de Panamá los ambientes terrestres, fluviales, lacustres, estuarinos y marino costeros de la porción de la costa de la Bahía de Panamá entre Costa del Este, en la Ciudad de Panamá, distrito de Panamá, hasta el estero de la comunidad de Chimán en el distrito de Chimán en la Provincia de Panamá, colinda al norte con parte de los corregimientos de Parque Lefevre, Juan Díaz, Tocumen, Pacora, Chepo, Santa Cruz de Chinina, Pásiga, Unión Santeña y Chimán, al este con parte del corregimiento de Chimán, al sur con el Océano Pacífico y al oeste con parte del corregimiento de Parque Lefevre; formando parte de los Distritos de Panamá, Chepo y Chimán, Provincia de Panamá. El área protegida tiene una extensión de ochenta y cinco mil seiscientos cincuenta y dos Hectáreas con cuarenta y cinco metros cuadrados (85,652 Ha. + 0,045m<sup>2</sup>) de las cuales treinta y nueve mil seiscientos noventa y uno hectáreas con quinientos setenta metros cuadrados (39,691 Ha. + 0,570m<sup>2</sup>) corresponden a la superficie terrestre, y cuarenta y cinco mil novecientos sesenta hectáreas con nueve mil cuatrocientos setenta y cuatro metros cuadrados (45,960 Ha. + 9,474m<sup>2</sup>) corresponden a la superficie marina de la Bahía de Panamá, comprendidas entre los siguientes límites:

Inicia en el Punto 1, ubicado sobre la márgenes derecha de una Quebrada Sin Nombre, a 130 m. aproximadamente aguas arriba desde la línea costera, en la esquina sureste del complejo habitacional Costa del Este, con coordenada 669734.78 Este y 996494.72 Norte; se continúa en dirección Norte 0°08'31" Este una distancia de 137.32 metros, siguiendo aguas arriba de la Quebrada Sin Nombre, hasta encontrar el Punto 2, con coordenada 669735.12 Este y 996632.04 Norte; continuamos con un rumbo Norte 85°31'30" Este una distancia 549.84 metros hasta llegar al

Punto 3 con coordenada 670283.28 Este y 996674.94 Norte; desde este punto se prosigue en dirección Norte  $79^{\circ}15'35''$  Este una distancia de 1131.21 metros hasta el Punto 4, con coordenada 671394.67 Este y 996885.75 Norte, el cual se encuentra en el camino hacia el embarcadero de Juan Díaz; posteriormente se sigue en dirección Norte  $24^{\circ}12'52''$  Este una distancia de 868.80 metros, cruzando el Río Juan Díaz hasta localizar el Punto 5, con coordenada 671751.01 Este y 997678.11 Norte, ubicado en las márgenes derecha del Río Juan Díaz, desde aquí continuamos en dirección Norte  $24^{\circ}12'48''$  Este una distancia de 101.58 metros encontrando el Punto 6, con coordenada 671792.67 Este y 997770.75 Norte, el cual se localiza en la ribera derecha del Río Juan Díaz; desde este punto se prosigue en dirección Norte  $89^{\circ}16'23''$  Este una distancia de 863.06 metros hasta encontrar el Punto 7, con coordenada 672655.66 Este y 997781.7 Norte, el cual coincide con un poste de luz cuya numeración es 6548676848, ubicado en el lado izquierdo del camino que viene de Ciudad Radial y se dirige a la costa; continuamos en línea recta en dirección Sur  $66^{\circ}53'00''$  Este una distancia de 1035.34 metros encontrando el Punto 8 con coordenada 673607.87 Este y 997375.22 Norte; seguimos en dirección Sur  $66^{\circ}52'51''$  Este una distancia de 765.25 metros localizando el Punto 9, con coordenada 674311.66 Este y 997074.75 Norte; se continúa en dirección Norte  $34^{\circ}58'49''$  Este una distancia de 971.45 metros hasta encontrar el Punto 10, con coordenada 674868.59 Este y 997870.71 Norte; continuamos en dirección Norte  $34^{\circ}58'28''$  Este una distancia de 942.18 metros hasta llegar al Punto 11, con coordenada 675408.66 Este y 998642.74 Norte, cerca de la desembocadura de la Quebrada Gallinaza; desde este punto seguimos en dirección Norte  $01^{\circ}41'32''$  Este una distancia de 440.19 metros atravesando la Quebrada Gallinaza hasta el Punto 12, con coordenada 675421.66 Este y 999082.74 Norte, la cual se encuentra aguas abajo del Río Tapia, detrás de los tanques sépticos de la Barriada de Don Bosco, contiguos al manglar; se prosigue en dirección Norte  $60^{\circ}57'45''$  Este una distancia de 653.09 metros cruzando el Río Tapia hasta localizar el Punto 13 con coordenada 675992.66 Este y 999399.74 Norte, el cual se encuentra a orillas del Río Tocumen en el área canalizada; posteriormente se sigue en dirección Norte  $84^{\circ}17'59''$  Este una distancia de 227.84 metros encontrando el Punto 14 con coordenada 676219.37 Este y 999422.37 Norte, el cual va por todo el lindero del manglar; desde aquí continuamos en dirección Norte  $84^{\circ}17'51''$  Este una distancia de 406.29 metros localizando el Punto 15, con coordenada 676623.65 Este y 999462.74 Norte, ubicado en la parte sureste del Aeropuerto Internacional de Tocumen, a orillas de una Quebrada Sin Nombre, canalizada; continuamos en línea recta con dirección Sur  $77^{\circ}07'08''$  Este una distancia de 793.98 metros hasta llegar al Punto 16, con coordenada 677397.65 Este y 999285.74 Norte; se continúa en dirección Norte  $60^{\circ}10'40''$  Este una distancia de 275.48 metros hasta el Punto 17, con coordenada 677636.65 Este y 999422.74 Norte, desde este punto seguimos en dirección Sur  $61^{\circ}49'30''$  Este una distancia de 493.47 metros, cruzando la Quebrada Sin Nombre, hasta localizar el Punto 18, con coordenada 678071.65 Este y 999189.74 Norte; desde este punto se prosigue en dirección Sur  $03^{\circ}46'32''$  Oeste una distancia de 197.43 metros, aguas abajo de la Quebrada Sin Nombre, encontrando el Punto 19 con coordenada 678058.65 Este y 998992.74 Norte; continuamos en línea recta en dirección Sur  $65^{\circ}22'35''$  Este una distancia de 290.41 metros, cruzando la Quebrada Sin Nombre hasta llegar al Punto 20, ubicado en las márgenes de la misma Quebrada, con coordenada 678322.65 Este y 998871.74 Norte; seguimos en dirección Sur  $30^{\circ}14'01''$  Este una distancia de 363.44 metros aguas abajo, atravesando la Quebrada Sin Nombre hasta el Punto 21 con coordenada 678505.65 Este y 998557.74 Norte; se continúa en línea recta con dirección Sur  $04^{\circ}03'13''$  Oeste una distancia de 127.32 metros hasta localizar el Punto 22 con coordenada 678496.65 Este y 998430.74 Norte; de aquí seguimos en dirección Norte  $85^{\circ}23'34''$  Oeste una distancia de 273.89 metros, cruzando el Río Cabra, para encontrar el Punto 23, con coordenada 678223.65 Este y 998452.74 Norte;

continuamos en dirección Sur  $60^{\circ}26'41''$  Oeste una distancia de 300.04 metros hasta encontrar el Punto 24 con coordenada 677962,65 Este y 998304,74 Norte; se prosigue en dirección Sur  $73^{\circ}54'33''$  Oeste una distancia de 216,48 metros hasta llegar al Punto 25 con coordenada 677754,65 Este y 998244,74 Norte; desde este punto se prosigue en dirección Sur  $57^{\circ}59'52''$  Oeste una distancia de 520,93 metros hasta el Punto 26, en las riberas del Río Cabra con coordenada 677312,88 Este y 997968,67 Norte; luego se continúa en dirección Sur  $87^{\circ}04'32''$  Este una distancia de 784,02 metros, atravesando el Río Cabra hasta localizar el Punto 27 con coordenada 678095,88 Este y 997928,67 Norte; posteriormente se prosigue en dirección Norte  $58^{\circ}09'22''$  Este una distancia de 536,52 metros hasta encontrar el Punto 28 con coordenada 678551,65 Este y 998211,74 Norte; desde este punto continuamos en dirección Sur  $69^{\circ}03'52''$  Este una distancia de 615,89 metros, localizando el Punto 29 con coordenada 679126,88 Este y 997991,67 Norte; desde este punto se sigue en dirección Norte  $87^{\circ}25'27''$  Este una distancia de 978,99 metros hasta encontrar el Punto 30 con coordenada 680104,88 Este y 998035,67 Norte, en las márgenes del Río Cabra; de aquí se continúa en línea recta en dirección Norte  $88^{\circ}59'13''$  Este una distancia de 622,10 metros para encontrar el Punto 31, con coordenada 680726,88 Este y 998046,67 Norte; seguimos en dirección Norte  $83^{\circ}07'40''$  Este una distancia de 309,22 metros ubicado al norte de la represa hasta encontrar el Punto 32 con coordenada 681033,88 Este y 998083,67 Norte, al sur del canal de riego; continuamos en dirección Sur  $58^{\circ}18'07''$  Este una distancia de 414,89 metros, localizando el Punto 33, con coordenada 681386,88 Este y 997865,67 Norte, cerca a la estación geodésica de Palo Grande; se continúa en dirección Sur  $88^{\circ}57'43''$  Este una distancia de 883,14 metros encontrando el Punto 34 con coordenada 682269,88 Este y 997849,67 Norte; desde este punto se sigue en línea recta en dirección Sur  $89^{\circ}20'56''$  Este una distancia de 1320,08 metros hasta el Punto 35, con coordenada 683589,87 Este y 997834,67 Norte; continuamos en dirección Sur  $88^{\circ}51'19''$  Este una distancia de 1001,20 metros hasta localizar el Punto 36, con coordenada 684590,87 Este y 997814,67 Norte; seguimos en dirección Norte  $88^{\circ}47'43''$  Este una distancia de 1046,23 metros, localizando el Punto 37, con coordenada 685636,87 Este y 997836,67 Norte, desde este punto se continúa en dirección Sur  $85^{\circ}35'13''$  Este una distancia de 610,81 metros, hasta encontrar el Punto 38 con coordenada 686245,87 Este y 997789,67 Norte; desde aquí se continúa en dirección Norte  $81^{\circ}08'22''$  Este una distancia de 1064,70 metros hasta encontrar el Punto 39, con coordenada 687297,86 Este y 997953,67 Norte; se prosigue en dirección Norte  $84^{\circ}40'09''$  Este una distancia de 645,79 metros hasta encontrar el Punto 40 en las riberas del Río Pacora, con coordenada 687940,86 Este y 998013,66 Norte; se continúa en dirección Norte  $50^{\circ}28'17''$  Oeste una distancia de 370.80 metros, hasta el Punto 41 con coordenada 687654,86 Este y 998249,66 Norte, cruzando un afluente sin nombre del Río Pacora; seguimos en dirección Norte  $06^{\circ}47'41''$  Este una distancia de 236.66 metros hasta llegar al Punto 42 con coordenada 687682,86 Este y 998484,66 Norte; seguimos en dirección Norte  $62^{\circ}54'45''$  Este una distancia de 147,14 metros, hasta el Punto 43 con coordenada 687813,86 Este y 998551,66 Norte, cerca del poblado La Cabanga; se continúa en línea recta en dirección Sur  $53^{\circ}20'38''$  Este una distancia de 375.20 metros, hasta localizar el Punto 44 con coordenada 688114,86 Este y 998327,66 Norte; se prosigue en dirección Norte  $33^{\circ}51'42''$  Este una distancia de 941,81 metros, cruzando el Río Pacora, hasta llegar al Punto 45 con coordenada 688639.63 Este y 999109.73 Norte; continuamos en dirección Norte  $80^{\circ}20'50''$  Este cruzando varias veces, aguas arriba, el Río Pacora una distancia de 1186.79 metros, atravesando la Quebrada Sin Nombre, hasta localizar el Punto 46 con coordenada 689809.62 Este y 999308.73 Norte; continuamos en dirección Sur  $78^{\circ}26'09''$  Este una distancia de 309.28 metros, hasta el Punto 47 con coordenada 690112.62 Este y 999246.73 Norte; desde este punto continuamos en dirección Sur  $15^{\circ}35'34''$  Oeste una distancia de 133.93 metros, hasta llegar al Punto 48

con coordenada 690076.62 Este y 999117.73 Norte; seguimos en dirección Sur 22°08'31" Oeste una distancia de 197.80 metros hasta el Punto 49 con coordenada 690002.07 Este y 998934.52 Norte; se continúa en dirección Sur 22°08'26" Oeste una distancia de 653.02 metros hasta encontrar el Punto 50 con coordenada 689755.96 Este y 998329.65 Norte; continuamos en dirección Sur 57°19'09" Este una distancia de 385.01 metros hasta localizar el Punto 51 con coordenada 690080.02 Este y 998121.76 Norte; seguimos en dirección Sur 85°50'31" Este una distancia de 1994.30 metros, localizando el Punto 52 con coordenada 692069.07 Este y 997977.16 Norte; se prosigue en dirección Norte 87°30'31" Este una distancia de 2118.41 metros, encontrando el Punto 53 con coordenada 694185.48 Este y 998069.25 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 87°14'51" Este una distancia de 2011.96 metros, hasta el Punto 54 con coordenada 696195.12 Este y 998165.87 Norte, ubicado al norte del Río Cerezo; seguimos en dirección Norte 78°25'18" Este una distancia de 1076.50 metros hasta localizar el Punto 55 con coordenada 697249.71 Este y 998381.93 Norte; se continúa en dirección Norte 64°01'48" Este una distancia de 288.58 metros hasta llegar al Punto 56 con coordenada 697509.15 Este y 998508.30 Norte; continuamos en dirección Sur 57°51'14" Este una distancia de 587.32 metros, hasta encontrar el Punto 57 con coordenada 698006.43 Este y 998195.80 Norte; desde este punto se prosigue en dirección Sur 84°30'51" Este una distancia de 1313.08 metros hasta localizar el Punto 58, con coordenada 699313.50 Este y 998070.27 Norte; seguimos en dirección Sur 57°00'45" Este una distancia de 327.01 metros hasta encontrar el Punto 59 con coordenada 699587.79 Este y 997892.23 Norte, se continúa en dirección Norte 37°34'31" Este una distancia de 93.90 metros hasta el Punto 60 con coordenada 699645.05 y 997966.65 Norte; desde este punto continuamos en dirección Sur 57°37'07" Este una distancia de 139.05 metros hasta llegar al Punto 61 con coordenada 699762.48 Este y 997892.18 Norte; continuamos en dirección Norte 09°31'07" Este una distancia de 370.02 metros hasta encontrar el Punto 62 con coordenada 699823.67 Este y 998257.11 Norte; se prosigue en dirección Norte 31°57'55" Este una distancia de 686.26 metros, localizando el Punto 63 con coordenada 700186.98 Este y 998839.31 Norte; continuamos en dirección Norte 70°29'18" Este una distancia de 307.13 metros hasta encontrar el Punto 64, con coordenada 700476.47 Este y 998941.89 Norte; se prosigue en dirección Norte 63°03'08" Este una distancia de 1214.31 metros, por la margen izquierda del Río Chico hasta el Punto 65 con coordenada 701558.93 Este y 999492.19 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 83°48'58" Este una distancia de 493.60 metros hasta encontrar el Punto 66 con coordenada 702049.66 Este y 999545.36 Norte, en las márgenes del Río Chico; se prosigue en dirección Norte 38°01'35" Oeste una distancia de 502.90 metros hasta localizar el Punto 67 con coordenada 701739.86 Este y 999941.51 Norte; continuamos en dirección Norte 78°14'16" Oeste una distancia de 316.36 metros hasta llegar al Punto 68 con coordenada 701430.14 Este y 1000006.00 Norte; desde este punto continuamos en dirección Norte 06°06'16" Oeste una distancia de 468.30 metros hasta el Punto 69 con coordenada 701380.34 Este y 1000471.64 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 57°32'45" Este una distancia de 622.17 metros, atravesando el Río La Laguna, hasta encontrar el Punto 70 con coordenada 701905.34 Este y 1000805.51 Norte; se prosigue en dirección Sur 60°58'30" Este una distancia de 321.44 metros hasta encontrar el Punto 71 con coordenada 702186.41 Este y 1000649.55 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 11°49'53" Este una distancia de 139.64 metros hasta el Punto 72 con coordenada 702215.04 Este y 1000512.88 Norte; seguimos en dirección Norte 56°56'49" Este una distancia de 455.95 metros hasta llegar al Punto 73 con coordenada 702597.20 Este y 1000761.56 Norte; de aquí seguimos en dirección Norte 18°22'13" Este una distancia de 586.56 metros, encontrando el Punto 74 con coordenada 702782.06 Este y 1001318.23 Norte; proseguimos en dirección Norte 43°05'53" Este una

distancia de 671.95 metros hasta el Punto 75 con coordenada 703241.17 Este y 1001808.88 Norte; continuamos en dirección Norte 02°01'57" Oeste una distancia de 1092.33 metros hasta llegar al Punto 76 con coordenada 703202.43 Este y 1002900.52 Norte; continuamos en dirección Norte 00°05'39" Este una distancia de 1168.33 metros hasta encontrar el Punto 77 con coordenada 703204.35 Este y 1004068.85 Norte; desde aquí seguimos en dirección Norte 06°57'42" Este una distancia de 336.29 metros hasta localizar el Punto 78 con coordenada 703245.11 Este y 1004402.66 Norte; se prosigue en dirección Norte 20°31'40" Oeste una distancia de 587.46 metros hasta llegar al Punto 79 con coordenada 703039.11 Este y 1004952.82 Norte; desde este punto continuamos en dirección Norte 86°27'27" Este una distancia de 611.76 metros, encontrando el Punto 80 con coordenada 703649.70 Este y 1004990.62 Norte; seguimos en dirección Norte 12°35'20" Oeste una distancia de 348.19 metros hasta el Punto 81 con coordenada 703573.81 Este y 1005330.44 Norte; se continúa en dirección Sur 75°43'01" Oeste una distancia de 447.77 metros hasta encontrar el Punto 82 con coordenada 703139.88 Este y 1005219.97 Norte; desde este punto se prosigue en dirección Norte 57°58'43" Oeste una distancia de 136.68 metros hasta llegar al Punto 83 con coordenada 703024.00 Este y 1005292.44 Norte; se sigue en dirección Sur 53°44'05" Oeste una distancia de 228.76 metros hasta el Punto 84 con coordenada 702839.55 Este y 1005157.12 Norte; se continúa en dirección Norte 23°25'12" Oeste una distancia de 621.79 metros hasta localizar el Punto 85 con coordenada 702592.41 Este y 1005727.68 Norte; continuamos en dirección Norte 18°50'44" Este una distancia de 666.37 metros, hasta localizar el Punto 86 con coordenada 702807.66 Este y 1006358.33 Norte; desde este punto se sigue en dirección Norte 33°26'53" Oeste una distancia de 163.41 metros hasta llegar al Punto 87, en las márgenes del Río Señora, con coordenada 702717.59 Este y 1006494.68 Norte; continuamos en dirección Norte 24°11'05" Este una distancia de 695.79 metros, cruzando los Ríos Señora y Tranca hasta encontrar el Punto 88 con coordenada 703002.64 Este y 1007129.40 Norte; se prosigue en dirección Norte 36°37'36" Este una distancia de 527.52 metros localizando el Punto 89 con coordenada 703317.36 Este y 1007552.76 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 25°23'40" Oeste una distancia de 259.21 metros, encontrando el Punto 90 con coordenada 703206.20 Este y 1007786.92 Norte; se sigue en dirección Norte 03°50'55" Este una distancia de 419.70 metros hasta localizar el Punto 91 con coordenada 703234.37 Este y 1008205.67 Norte; se continúa en dirección Norte 29°12'05" Este una distancia de 294.70 metros hasta encontrar el Punto 92 con coordenada 703378.15 Este y 1008462.92 Norte; continuamos en dirección Norte 29°01'04" Este una distancia de 386.97 metros hasta encontrar el Punto 93 con coordenada 703565.86 Este y 1008801.31 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 22°35'48" Este una distancia de 513.81 metros hasta llegar al Punto 94 con coordenada 703763.29 Este y 1009275.68 Norte; continuamos en dirección Norte 79°40'34" Oeste una distancia de 316.94 metros hasta encontrar el Punto 95 con coordenada 703451.48 Este y 1009332.48 Norte; seguimos en dirección Norte 01°03'15" Este una distancia de 222.29 metros hasta encontrar el Punto 96 con coordenada 703455.57 Este y 1009554.73 Norte; a orillas del Río Tapagrilla; desde este punto se continúa en dirección Norte 86°40'57" Oeste una distancia de 215.49 metros hasta localizar el Punto 97, ubicado en las márgenes del Río Tapagrilla, con coordenada 703240.44 Este y 1009567.20 Norte; seguimos en dirección Sur 68°36'46" Oeste una distancia de 266.05 metros hasta el Punto 98 con coordenada 702992.71 Este y 1009470.18 Norte; se continúa en dirección Norte 03°56'35" Oeste una distancia de 485.58 metros, cruzando el Río Tapagrilla hasta llegar al Punto 99 con coordenada 702959.32 Este y 1009954.61 Norte; proseguimos en dirección Norte 63°03'35" Este una distancia de 285.46 metros, hasta localizar el Punto 100 con coordenada 703213.80 Este y 1010083.94 Norte; continuamos en dirección Sur 66°09'56" Este una distancia de 103.17 metros hasta

encontrar el Punto 101 con coordenada 703308.17 Este y 1010042.25 Norte; desde este punto se sigue en dirección Sur 03°42'51" Oeste una distancia de 132.76 hasta llegar al Punto 102 con coordenada 703299.57 Este y 1009909.77 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 64°05'22" Este una distancia de 209.88 metros hasta encontrar el Punto 103 con coordenada 703488.35 Este y 1009818.06 Norte; se prosigue en dirección Norte 50°13'20" Este una distancia de 105.66 metros atravesando el Río Chichebre, encontrando el Punto 104 con coordenada 703569.55 Este y 1009885.66 Norte; se prosigue en dirección Sur 25°25'43" Este una distancia de 218.71 metros hasta encontrar el Punto 105 con coordenada 703663.46 Este y 1009688.14 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 64°32'56" Este una distancia de 95.71 metros hasta el Punto 106 con coordenada 703749.88 Este y 1009647.01 Norte; continuamos en dirección Norte 51°49'27" Este una distancia de 188.23 metros hasta encontrar el Punto 107 con coordenada 703897.85 Este y 1009763.35 Norte; desde este punto se continúa en línea recta en dirección Norte 06°11'11" Este una distancia de 148.01 metros localizando el Punto 108 con coordenada 703913.80 Este y 1009910.50 Norte; se continúa en dirección Norte 74°38'01" Este una distancia de 110.23 metros hasta encontrar el Punto 109 con coordenada 704020.09 Este y 1009939.71 Norte; seguimos en dirección Sur 06°50'28" Este una distancia de 209.21 metros hasta localizar el Punto 110 con coordenada 704045.01 Este y 1009731.99 Norte; se sigue en dirección Norte 87°06'14" Este una distancia de 237.50 metros hasta llegar al Punto 111 con coordenada 704282.21 Este y 1009743.99 Norte; se prosigue en dirección Sur 28°37'46" Este una distancia de 120.92 metros hasta el Punto 112 con coordenada 704340.15 Este y 1009637.85 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 44°25'32" Este una distancia de 258.84 metros, localizando el Punto 113 con coordenada 704521.33 Este y 1009822.70 Norte; se prosigue en dirección Sur 54°24'42" Este una distancia de 48.56 metros hasta el Punto 114 con coordenada 704560.82 Este y 1009794.44 Norte; se continúa en dirección Sur 17°02'07" Oeste una distancia de 360.53 metros hasta localizar el Punto 115 con coordenada 704455.20 Este y 1009449.73 Norte; proseguimos en dirección Sur 48°21'50" Este una distancia de 196.67 metros hasta encontrar el Punto 116 con coordenada 704602.19 Este y 1009319.06 Norte; se prosigue en dirección Norte 24°56'00" Este una distancia de 353.21 metros hasta llegar al Punto 117 con coordenada 704751.09 Este y 1009639.35 Norte; continuamos en dirección Sur 87°38'53" Este una distancia de 114.77 metros hasta el Punto 118 con coordenada 704865.76 Este y 1009634.64 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 32°10'03" Este una distancia de 457.18 metros, para localizar el Punto 119 con coordenada 705109.16 Este y 1009247.64 Norte ; seguimos en dirección Sur 31°47'56" Este una distancia de 449.77 metros hasta encontrar el Punto 120 con coordenada 705346.16 Este y 1008865.38 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 33°35'23" Este una distancia de 365.39 metros hasta el Punto 121 con coordenada 705548.31 Este y 1009169.76 Norte; continuamos en dirección Norte 64°54'35" Este una distancia de 197.41 metros hasta localizar el Punto 122 con coordenada 705727.09 Este y 1009253.47 Norte; se prosigue en dirección Norte 26°29'40" Este una distancia de 323.08 metros hasta llegar al Punto 123 con coordenada 705871.22 Este y 1009542.62 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 74°49'42" Este una distancia de 361.31 metros, encontrando el Punto 124 en las márgenes del Río Hondo, con coordenada 706219.94 Este y 1009448.06 Norte; desde aquí se continúa en dirección Sur 47°23'20" Este una distancia de 115.86 metros, atravesando el Río Hondo, hasta el Punto 125 con coordenada 706305.21 Este y 1009369.62 Norte; se continúa en dirección Sur 25°41'10" Oeste una distancia de 645.67 metros hasta llegar al Punto 126 con coordenadas 706025.35 Este y 1008787.75 Norte; desde este punto se sigue aguas abajo del Río Hondo, en dirección Sur 18°50'18" Oeste una distancia de 762.93 metros localizando el Punto 127 con coordenada 705779.00 Este y 1008065.69 Norte; se prosigue en dirección Sur



40°40'47" Oeste una distancia de 1134.19 metros hasta encontrar el Punto 128 con coordenada 705039.70 Este y 1007205.56 Norte; se continúa en dirección Sur 37°34'33" Este una distancia de 595.56 metros hasta localizar el Punto 129 con coordenada 705402.88 Este y 1006733.55 Norte; seguimos en dirección Norte 56°03'19" Este una distancia de 515.03 metros localizando el Punto 130 con coordenada 705830.14 Este y 1007021.14 Norte; continuamos en dirección Norte 74°46'56" Este una distancia de 440.74 metros hasta encontrar el Punto 131 con coordenada 706255.43 Este y 1007136.83 Norte; continuamos en dirección Norte 74°39'10" Este una distancia de 481.17 metros encontrando el Punto 132 con coordenada 706719.44 Este y 1007264.18 Norte; seguimos en dirección Norte 26°21'54" Este con distancia de 924.79 metros hasta localizar el Punto 133 con coordenada 707130.13 Este y 1008092.78 Norte; se continúa en dirección Norte 09°36'16" Oeste una distancia de 840.49 metros hasta llegar al Punto 134, ubicado cerca del nacimiento de la Quebrada Caña Blanca con coordenada 706989.90 Este y 1008921.49 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 44°00'03" Este una distancia de 356.43 metros localizando el Punto 135 con coordenada 707237.50 Este y 1009177.88 Norte; desde este punto se sigue en dirección Sur 58°40'43" Este una distancia de 887.66 metros encontrando el Punto 136 con coordenada 707995.80 Este y 1008716.44 Norte; se continúa en dirección Sur 60°22'23" Este una distancia de 892.64 metros hasta encontrar el Punto 137 con coordenada 708771.74 Este y 1008275.16 Norte; proseguimos en línea recta dirección Sur 88°08'09" Oeste una distancia de 569.66 metros hasta localizar el Punto 138 con coordenada 708202.38 Este y 1008256.63 Norte; continuamos en dirección Sur 21°16'07" Oeste una distancia de 339.61 metros hasta llegar al Punto 139 con coordenada 708079.19 Este y 1007940.15 Norte; seguimos en dirección Sur 17°22'30" Este una distancia de 851.54 metros aguas abajo de la Quebrada Sin Nombre, hasta el Punto 140 con coordenada 708333.48 Este y 1007127.47 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 05°51'01" Este una distancia de 381.55 metros, encontrando el Punto 141 con coordenada 708372.37 Este y 1006747.91 Norte; se continúa en dirección Sur 57°42'18" Este una distancia de 201.75 metros localizando el Punto 142 con coordenada 708542.91 Este y 1006640.12 Norte; continuamos en dirección Sur 50°25'59" Este una distancia de 670.48 metros hasta encontrar el Punto 143 con coordenada 709059.77 Este y 1006213.04 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte 00°26'07" Este una distancia de 570.13 metros hasta localizar el Punto 144 con coordenada 709064.10 Este y 1006783.15 Norte; se prosigue en dirección Norte 30°36'17" Este una distancia de 261.73 metros, hacia las riberas de la Quebrada Sin Nombre, hasta llegar al Punto 145 con coordenada 709197.35 Este y 1007008.42 Norte; seguimos en dirección Norte 07°58'30" Oeste una distancia de 327.45 metros, aguas arriba de la Quebrada Sin Nombre, localizando el Punto 146 con coordenada 709151.92 Este y 1007332.70 Norte; se continúa en dirección Sur 49°49'24" Este una distancia de 451.60 metros encontrando el Punto 147 con coordenada 709496.97 Este y 1007041.35 Norte; continuamos en dirección Sur 25°54'35" Oeste una distancia de 318.27 metros hasta encontrar el Punto 148 con coordenada 709357.90 Este y 1006755.07 Norte; seguimos en línea recta, dirección Sur 02°27'46" Este una distancia de 409.35 metros hasta localizar el Punto 149 con coordenada 709375.49 Este y 1006346.10 Norte; de aquí se continúa en dirección Norte 53°59'21" Este una distancia de 679.19 metros hasta llegar al Punto 150 con coordenada 709924.89 Este y 1006745.42 Norte; se sigue en dirección Norte 55°09'21" Este una distancia de 695.73 metros hasta encontrar el Punto 151 con coordenada 710495.88 Este y 1007142.92 Norte; proseguimos en dirección Norte 66°51'49" Este una distancia de 244.83 metros hasta las riberas del Río Bayano, encontrando el Punto 152 con coordenada 710721.02 Este y 1007239.12 Norte; continuamos en dirección Sur 10°09'28" Oeste una distancia de 415.23 metros, bordeando el Río

Bayano, localizando el Punto 153, con coordenadas 710647.79 Este y 1006830.40 Norte; se sigue en dirección Sur 22°54'05" Este una distancia de 566.55 metros, atravesando el Río Bayano hasta el Punto 154 con coordenada 710868.26 Este y 1006308.51 Norte; desde este punto seguimos en dirección Sur 08°08'07" Este una distancia de 791.18 metros, atravesando el Río Tigre hasta llegar al Punto 155 con coordenada 710980.22 Este y 1005525.29 Norte; se continúa en dirección Sur 25°18'42" Este una distancia de 1258.61 metros hasta encontrar el Punto 156 con coordenada 711518.33 Este y 1004387.51 Norte; se sigue en dirección Sur 22°45'12" Este una distancia de 1377.50 metros hasta localizar el Punto 157 con coordenada 712051.10 Este y 1003117.21 Norte, en las riberas de la Quebrada. Quebraseca; desde este punto continuamos en línea recta una distancia de 975.00 metros, en dirección Sur 24°04'38" Este, encontrando el Punto 158 con coordenada 712448.87 Este y 1002227.04 Norte; proseguimos en dirección Sur 19°12'33" Este una distancia de 1016.48 metros, localizando el Punto 159 con coordenada 712783.31 Este y 1001267.15 Norte; desde este punto seguimos en dirección Sur 22°34'05" Este una distancia de 989.78 metros, cruzando el Río Santa Fe hasta el Punto 160, con coordenada 713163.17 Este y 1000353.16 Norte; continuamos en dirección Sur 09°23'57" Este una distancia de 960.25 metros hasta llegar al Punto 161 con coordenada 713319.99 Este y 999405.80 Norte; desde este punto seguimos en dirección Sur 06°17'29" Oeste una distancia de 1219.86 metros, cruzando el Río Marinambo, hasta encontrar el Punto 162 con coordenada 713186.31 Este y 998193.29 Norte, se continúa en dirección Sur 41°02'45" Oeste una distancia de 784.64 metros atravesando el Río Estero Soriano, hasta localizar el Punto 163 con coordenada 712671.07 Este y 997601.53 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 81°27'17" Oeste una distancia de 1964.52 metros hasta llegar al Punto 164 con coordenada 710728.36 Este y 997309.62 Norte; se prosigue en dirección Sur 78°26'55" Oeste una distancia de 783.14 metros hasta el Punto 165 con coordenada 709961.08 Este y 997152.80 Norte; se sigue en dirección Sur 07°18'14" Oeste una distancia de 836.07 metros, atravesando el Cerro Griego, encontrando el Punto 166 con coordenada 709854.79 Este y 996323.51 Norte; seguimos en dirección Sur 84°57'41" Este una distancia de 2220.89 metros hasta llegar al Punto 167 con coordenada 712067.10 Este y 996128.46 Norte; se prosigue en dirección Norte 87°29'04" Este una distancia de 2552.84 metros, cruzando la Quebrada Sin Nombre hasta localizar el Punto 168 con coordenada 714617.48 Este y 996240.50 Norte; desde aquí se continúa en dirección Sur 77°37'39" Este una distancia de 1734.16 metros hasta el Punto 169 con coordenada 716311.36 Este y 995868.93 Norte; continuamos en dirección Sur 00°45'00" Este una distancia de 1153.01 metros, atravesando el Río Santa Cruz, localizando el Punto 170 con coordenada 716326.45 Este y 994716.02 Norte; desde este punto, atravesando el Río Estero Tranca, se sigue en dirección Sur 52°18'37" Este una distancia de 1862.67 metros hasta el Punto 171 con coordenada 717800.44 Este y 993577.21 Norte; se continúa cruzando el Río La Laguna, en dirección Sur 66°52'05" Este una distancia de 1790.20 metros hasta el Punto 172 con coordenada 719446.71 Este y 992873.93 Norte; desde este punto, continuamos en dirección Sur 53°52'43" Este una distancia de 965.91 metros atravesando el Río Estero Marchena, hasta encontrar el Punto 173 con coordenada 720226.94 Este y 992304.53 Norte; se sigue en dirección Sur 55°13'26" Este una distancia de 2222.32 metros entre los poblados de la Lajosa y Marchena Abajo, hasta localizar el Punto 174 con coordenada 722052.32 Este y 991036.98 Norte; continuamos en línea recta, atravesando el poblado Marchena Abajo, en dirección Sur 58°16'53" Este una distancia de 2638.66 metros, hasta llegar al Punto 175, aguas abajo del Río Lagarto, con coordenada 724296.87 Este y 989649.71 Norte; continuamos en dirección Sur 75°07'40" Este una distancia de 2614.65 metros localizando el Punto 176 con coordenada 726823.93 Este y 988978.62 Norte; se sigue en dirección Sur 85°31'43" Este una distancia de 2353.07 metros hasta el poblado Pásiga Abajo

encontrando el Punto 177 con coordenada 729169.84 Este y 988795.17 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 49°51'11" Este una distancia de 1606.57 metros hasta el Punto 178 con coordenada 730397.89 Este y 987759.33 Norte, atravesando el Río Pásiga; se prosigue en dirección Sur 53°54'15" Este una distancia de 1992.80 metros, atravesando el Río Oquendo, hasta llegar al Punto 179, ubicado en el poblado Oquendo, con coordenada 732008.14 Este y 986585.30 Norte, se sigue en dirección Sur 51°28'11" Este una distancia de 1999.95 metros hasta encontrar el Punto 180 con coordenada 733572.66 Este y 985339.47 Norte; continuamos en dirección Sur 58°42'04" Este una distancia de 1980.65 metros hasta encontrar el Punto 181 con coordenada 735265.06 Este y 984310.52 Norte; se prosigue en dirección Sur 67°36'46" Este una distancia de 1996.27 metros hasta localizar el Punto 182 con coordenada 737110.87 Este y 983550.21 Norte; se continúa en dirección Sur 85°53'28" Este una distancia de 1951.82 metros, hasta el Punto 183 con coordenada 739057.67 Este y 983410.36 Norte; de aquí continuamos en dirección Norte 84°03'56" Este una distancia de 2086.23 metros, cruzando el Río La Maestra, hasta llegar al Punto 184 con coordenada 741132.72 Este y 983626.06 Norte; desde este punto continuamos en dirección Sur 39°07'13" Este una distancia de 1865.04 metros hasta el Punto 185 con coordenada 742309.47 Este y 982179.12 Norte; se continúa en dirección Sur 43°47'56" Este una distancia de 1029.20 metros, hasta encontrar el Punto 186 con coordenada 743021.81 Este y 981436.27 Norte; se sigue en dirección Sur 78°00'32" Este una distancia de 1925.58 metros atravesando el Río Platanares hasta llegar al Punto 187 con coordenada 744905.37 Este y 981036.21 Norte; se prosigue en dirección Sur 42°11'54" Este una distancia de 2535.60 metros hasta localizar el Punto 188, cerca del poblado Río Hondo, con coordenada 746608.53 Este y 979157.77 Norte; continuamos en dirección Sur 76°48'04" Este una distancia de 1434.67 metros hasta encontrar el Punto 189 con coordenada 748005.30 Este y 978830.19 Norte; desde este punto seguimos en dirección Sur 06°45'09" Este una distancia de 2256.19 metros, cruzando el Río Hondo, hasta el Punto 190 con coordenada 748270.58 Este y 976589.65 Norte; seguimos en dirección Sur 33°30'40" Este una distancia de 2333.11 metros pasando por el poblado El Hato y atravesando el Río con el mismo nombre, hasta llegar al Punto 191 con coordenada 749558.69 Este y 974644.35 Norte; se continúa en línea recta con dirección Sur 01°38'59" Este una distancia de 944.82 metros hasta localizar el Punto 192 con coordenada 749585.89 Este y 973699.92 Norte; se prosigue en dirección Sur 55°09'08" Oeste una distancia de 1293.32 metros hasta encontrar el Punto 193 con coordenada 748524.50 Este y 972960.92 Norte; desde este punto se sigue en dirección Sur 13°53'27" Este una distancia de 1442.82 metros hasta llegar al Punto 194 con coordenada 748870.88 Este y 971560.29 Norte; se sigue en dirección Sur 76°57'49" Este una distancia de 834.59 metros hasta el Punto 195 con coordenada 749683.96 Este y 971372.03 Norte; se continúa en dirección Norte 64°33'16" Este una distancia de 2302.23 metros hasta localizar el Punto 196 con coordenada 751762.86 Este y 972361.19 Norte; desde aquí se sigue en dirección Sur 72°20'38" Este una distancia de 1150.10 metros atravesando el Río Corotú; hasta el Punto 197 con coordenada 752858.78 Este y 972012.36 Norte; continuamos en dirección Sur 69°33'52" Este una distancia de 1972.88 metros hasta el Punto 198 con coordenada 754707.50 Este y 971323.52 Norte; desde este punto seguimos en dirección Norte 63°20'07" Este una distancia de 1276.25 metros, cerca al nacimiento de una Quebrada Sin Nombre, hasta llegar al Punto 199 con coordenada 755848.02 Este y 971896.26 Norte; se prosigue en

dirección Sur 47°54'40" Este una distancia de 661.90 metros hasta localizar el Punto 200 con coordenada 756339.22 Este y 971452.60 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 39°33'53" Este una distancia de 1971.98 metros hasta encontrar el Punto 201 con coordenada 757595.27 Este y 969932.39 Norte; se continúa en dirección Sur 59°44'41" Este una distancia de 1526.20 metros localizando el Punto 202 con

coordenada 758913.59 Este y 969163.41 Norte; seguimos en dirección Norte 04°04'50" Este una distancia de 841.21 metros hasta el Punto 203 con coordenada 758973.45 Este y 970002.49 Norte; continuamos en dirección Norte 37°23'59" Oeste una distancia de 2822.39 metros hasta llegar al Punto 204 con coordenada 757259.21 Este y 972244.65 Norte; se prosigue en dirección Norte 37°33'02" Este una distancia de 667.99 metros, hasta localizar el Punto 205 con coordenada 757666.32 Este y 972774.24 Norte; se sigue en dirección Norte 85°58'16" Este una distancia de 1379.73 metros hasta el Punto 206 con coordenada 759042.64 Este y 972871.18 Norte; desde aquí se continúa en dirección Norte 56°11'42" Este una distancia de 1920.58 metros hasta llegar al Punto 207 con coordenada 760638.52 Este y 973939.73 Norte; seguimos en dirección Sur 83°57'39" Este una distancia de 861.44 metros, atravesando el Río Chimán, hasta encontrar el Punto 208 con coordenada 761495.18 Este y 973849.10 Norte; continuamos en dirección Sur 54°33'44" Este una distancia de 1416.36 metros encontrando el Punto 209 con coordenada 762649.15 Este y 973027.87 Norte; se continúa en dirección Sur 16°27'18" Este una distancia de 2296.99 metros, atravesando el Río Francisco Ruiz, hasta localizar el Punto 210 con coordenada 763299.80 Este y 970824.96 Norte; seguimos en dirección Sur 33°59'42" Este una distancia de 1979.32 metros, hasta llegar el Punto 211, a orillas de una Quebrada Sin Nombre, con coordenada 764406.48 Este y 969183.93 Norte; desde este punto continuamos en dirección Sur 19°10'52" Este una distancia de 439.99 metros, en el poblado Licenciado, localizando el Punto 212 con coordenada 764551.04 Este y 968768.37 Norte; se continúa en dirección Sur 03°13'36" Oeste una distancia de 1540.47 metros hasta encontrar el Punto 213 con coordenada 764464.33 Este y 967230.34 Norte; continuamos en dirección Sur 04°17'59" Este una distancia de 2374.09 metros hasta llegar el Punto 214 con coordenada 764642.32 Este y 964862.93 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 43°55'42" Este una distancia de 1192.67 metros, hasta localizar el Punto 215 con coordenada 765469.74 Este y 964003.96 Norte; se prosigue en dirección Sur 03°39'46" Oeste una distancia de 934.79 metros hasta llegar al Punto 216 con coordenada 765410.02 Este y 963071.08 Norte; se continúa en dirección Sur 02°02'36" Oeste una distancia de 2057.98 metros hasta el Punto 217 con coordenada 765336.64 Este y 961014.41 Norte; último punto en superficie terrestre, en el área de Chimán; seguimos en dirección Sur 43°01'15" Oeste una distancia de 2224.99 metros hasta encontrar el Punto 218 con coordenada 763818.61 Este y 959387.71 Norte; primera boya en superficie marina; desde este punto se continúa en dirección Sur 31°01'38" Oeste una distancia de 2634.03 metros hasta encontrar la boya que es el Punto 219 con coordenada 762460.91 Este y 957130.55 Norte; se sigue en dirección Sur 28°12'55" Oeste una distancia de 3293.04 metros, hasta llegar a la boya que es el Punto 220 con coordenada 760904.00 Este y 954228.80 Norte; ubicada al sureste de la Isla Majé; continuamos en dirección Norte 51°01'16" Oeste una distancia de 18100.84 metros hasta la boya que es el Punto 221 con coordenada 746832.79 Este y 965614.82; Norte; seguimos en dirección Norte 54°28'11" Oeste una distancia de 13669.54 metros, frente a Punta Manglares, localizando la boya que es el Punto 222 con coordenada 735708.39 Este y 973558.63 Norte; se proseguimos en dirección Norte 39°28'37" Oeste una distancia de 15667.26 metros hasta encontrar la boya que es el Punto 223 con coordenada 725747.65 Este y 985651.88 Norte; continuamos en dirección Norte 74°59'59" Oeste una distancia de 12844.02 metros hasta localizar la boya que es el Punto 224 con coordenada 713341.30 Este y 988976.22 Norte; se sigue en dirección Norte 69°20'12" Oeste un distancia de 11688.54 metros, pasando la desembocadura del Río Bayano frente al Canal Pan de Arena, hasta encontrar la boya que es el Punto 225 con coordenada 702404.68 Este y 993100.81 Norte; desde este punto se continúa en dirección Sur 73°52'03" Oeste una distancia de 5358.37 metros hasta llegar a la boya que es el Punto 226 con coordenada 697257.32 Este y 991611.93 Norte; se prosigue

en dirección Norte  $83^{\circ}51'55''$  Oeste una distancia de 17212.71 metros, hasta localizar la boya que es el Punto 227 con coordenada 680143.18 Este y 993451.42 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte  $81^{\circ}40'19''$  Oeste una distancia de 10387.07 metros localizando la boya que es el Punto 228 con coordenada 669865.64 Este y 994955.91 Norte; desde este punto se continúa en dirección Norte  $04^{\circ}51'39''$  Oeste una distancia de 1544.36 metros, sobre las márgenes de una quebrada sin nombre, hasta encontrar el Punto 1, ubicado en la esquina sureste del complejo habitacional Costa del Este, con coordenada 669734.78 Este y 996494.72 Norte; origen de esta descripción.

Este polígono descrito cuenta con una superficie total de aproximadamente Ochenta y cinco mil seiscientos cincuenta y dos Hectáreas con cuarenta y cinco metros cuadrados (85,652 Ha. + 0,045m<sup>2</sup>) de las cuales treinta y nueve mil seiscientos noventa y uno hectáreas con quinientos setenta metros cuadrados (39,691 Ha. + 0,570m<sup>2</sup>) corresponden a la superficie terrestre, y cuarenta y cinco mil novecientos sesenta hectáreas con nueve mil cuatrocientos setenta y cuatro metros cuadrados (45,960 Ha. + 9,474m<sup>2</sup>) corresponden a la superficie marina de la Bahía de Panamá, la cual tiene sesenta y uno punto treinta Y seis millas náuticas (61.36 mn).

Parágrafo: El Datum utilizado para esta descripción es NAD 27.

**Artículo 4.** Establecer como zona de amortiguamiento del Humedal Bahía de Panamá, una franja de 50 metros entre la superficie terrestre más externa del área protegida y los terrenos colindantes.

Parágrafo: La zona de amortiguamiento del área protegida se regirá por las disposiciones establecidas para el Humedal Bahía de Panamá en la presente Resolución hasta tanto se determine el uso del suelo de dicha zona en el respectivo Plan de Manejo.

**Artículo 5.** Establecer como objetivo general del Área Protegida de Bahía de Panamá la conservación y protección de los ecosistemas existentes en el área protegida, fomentando el uso racional de los recursos naturales a fin de mantener procesos evolutivos y ecológicos, el flujo genético y la diversidad de especies de flora y fauna silvestre, que son la base de los bienes y servicios que estos ecosistemas nos ofrecen para beneficio de las presentes y futuras generaciones.

**Artículo 6.** Establecer como objetivos específicos del Área Protegida Humedal Bahía de Panamá, los siguientes:

1. Conservar y proteger los humedales existentes en el área para sostener su diversidad biológica, con especial interés en las aves playeras y acuáticas migratorias.
2. Conservar y proteger los bosques tropicales y las especies de fauna asociadas, existentes en el área para mantener la integridad y diversidad biológica del país.
3. Proteger el ecosistema de manglar y las especies de flora y fauna asociada a estos ecosistemas, como base de la economía pesquera de nuestro país, sin menoscabar la importancia de los demás bienes y servicios que estos nos ofrecen y que son reconocidos como de vital importancia para mantener la calidad de vida de todos los habitantes y la seguridad ambiental del país.
4. Promover el desarrollo socioeconómico y cultural de las comunidades relacionadas al área protegida fomentando prácticas de manejo racional de los recursos naturales renovables y las actividades de autogestión, con la finalidad de efectuar un aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y marinos-pesqueros presentes en el área protegida.
5. Promover actividades científicas, investigativas, recreativas y/o educativas con énfasis en la conservación y protección de especies endémicas o en vías de extinción presentes en el área.
6. Promover la participación ciudadana de manera activa y transparente en la gestión del área protegida, con el fin de que reconozcan que esta área protegida contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos que viven dentro y fuera de los límites de la misma.

**Artículo 7.** Considerar las tierras, bosques y aguas que se encuentran dentro de los límites señalados en el Artículo Tercero de la presente Resolución, como parte del patrimonio natural del país.

**Artículo 8.** Advertir que las actividades que se realicen en el Humedal Bahía de Panamá deberán ser compatibles con la política de protección y conservación de los recursos naturales y culturales que se establece en la legislación vigente y en el Plan de Manejo del área protegida, y deben garantizar el mantenimiento de las características ecológicas de los ecosistemas de humedales del área.

**Artículo 9.** Advertir que las personas con títulos de propiedad y derechos posesorios, que se encuentren dentro de los límites señalados por la presente Resolución, deberán adoptar las disposiciones sobre uso de la tierra y otras medidas destinadas a proteger la vida silvestre, los suelos, el régimen hidrológico y demás funciones del humedal.

**Artículo 10.** Prohibir dentro de los límites del Humedal Bahía de Panamá aquellas actividades incompatibles con los objetivos especificados en los Artículos Quinto y Sexto de la presente Resolución, en especial, las siguientes:

1. La remoción, tala, desmonte, relleno, desecación, extracción y cualquier otra actividad que afecte el flujo hidrológico de los manglares.
2. El hostigamiento, recolección, captura, cacería, transporte y/o comercialización de especímenes de la fauna silvestre.
3. La introducción de especies exóticas dentro del Humedal Bahía de Panamá.
4. El depósito de desechos sólidos, orgánicos e inorgánicos, y de aguas residuales en cualquier parte del Humedal Bahía de Panamá, excepto en los lugares señalados para tal fin en el Plan de Manejo, previo tratamiento y manejo de los mismos, de conformidad con las normas establecidas por la Autoridad Nacional del Ambiente.
5. El vertimiento de sustancias que contaminan las aguas marinas y fluviales, tales como agroquímicos, hidrocarburos, aguas servidas (industriales, riego, agropecuarias y domésticas) y otras, sin el debido tratamiento de dichas sustancias.
6. La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida, sin la debida autorización de la ANAM, previo a un análisis de caso.
7. El establecimiento de actividades que atenten contra la integridad y el mantenimiento de las características ecológicas del ecosistema, así como sus bienes y servicios ambientales, y los fines de conservación y uso sostenible del Humedal Bahía de Panamá, salvo aquellas permitidas por el Plan de Manejo.
8. Toda infraestructura, obra o proyecto hasta tanto el Plan de Manejo respectivo establezca el uso del suelo del Humedal Bahía de Panamá, excepto aquellos que hayan sido aprobados con anterioridad a la promulgación de la presente Resolución, los cuales se regirán por el instrumento de gestión ambiental respectivo.
9. La roza y quema de rastrojos mayores de 5 años.
10. El desmonte (expansión de frontera agrícola), dentro del área protegida.
11. La pesca, salvo la pesca artesanal o de subsistencia debidamente autorizada por la Autoridad Nacional del Ambiente, en coordinación con la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y reglamentada por el Plan de Manejo.
12. Cualquier otra actividad que, en base a informes técnicos de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), pueda causar daños al Humedal Bahía de Panamá, a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

**Artículo 11.** Advertir que toda actividad recreativa, educativa y científica que se realice dentro de los límites del Humedal Bahía de Panamá, deberá regirse según lo establecido en el Plan de Manejo y/o la normativa de la Autoridad Nacional del Ambiente.

**Artículo 12.** Establecer, para la conservación, protección, manejo y ordenamiento del Humedal Bahía de Panamá, los lineamientos y conceptos de "Uso Racional", "enfoque ecosistémico" y "características ecológicas del humedal", definidos por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar).

**Artículo 13.** Advertir que todo aquel que ejecute actos en contra de la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales y vida silvestre del área protegida creada mediante la presente Resolución o contravenga las disposiciones plasmadas en el presente documento, será sancionado de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente.

**Artículo 14.** Establecer como parte integral de la presente Resolución, el mapa descriptivo de los límites del Humedal Bahía de Panamá.

**Artículo 15.** La Autoridad Nacional del Ambiente elaborará el Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá en un plazo no mayor de dos años a partir de la promulgación de la presente Resolución.

**Artículo 16.** La presente Resolución entrará en vigor a partir de la fecha de su promulgación en Gaceta Oficial.

**Fundamento de Derecho:** Constitución Política de la República de Panamá, Ley 6 de 3 de enero de 1989, Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley 24 de 7 de junio 1995 y demás normas concordantes.

Dado en la ciudad de Panamá, a los tres (3) días del mes de febrero de dos mil nueve (2009).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE  
LIGIA C. DE DOENS  
Ministra en Asuntos relacionados con  
la Conservación del Ambiente  
y Administradora General"

## **II. LO QUE SE DEMANDA**

La parte actora solicita a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, previo al trámite normado por Ley ,que declare nula, y por tanto ilegal, la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009.

## **III. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA DE NULIDAD**

Los fundamentos fácticos de la demanda contencioso administrativa de nulidad incoada, se sustenta en los siguientes hechos:

**"PRIMERO:** Mediante la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, se aprueba la Ley General de Ambiente derogándose, entre otros cuerpos legales, la Ley 21 de 1986 que creó INRENARE.

**SEGUNDO:** El artículo 24 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, establece la obligación para el funcionario demandado, de realizar un acto de participación ciudadana previa la emisión de actos de la administración pública **que puedan afectar** los derechos e intereses de los ciudadanos. Citamos a continuación el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 2002:

"..."

Más aún, el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, establece las distintas modalidades de participación ciudadana, y la obligación de las instituciones

de la administración pública de publicar, antes de la celebración de cualquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad que adoptará.

**TERCERO:** La funcionaria demandada al declarar “*área de humedales*”, en virtud de la resolución atacada, **sin haber cumplido con la obligación de realizar un acto de participación ciudadana**, según el artículo 24 de la Ley 6 de 2006, vulnera de esta manera la Ley.

**CUARTO:** El acto administrativo demandado por esta vía, inobservó los preceptos legales indicados, los cuales indefectiblemente, imponían como requisito previo a la expedición de la Resolución AG-0072-2009 de fecha 11 de febrero de 2009, la tramitación de un proceso de consulta pública, mismo que al no haberse verificado, produce la nulidad absoluta del acto administrativo verificado. A propósito de lo indicado en el punto anterior, el artículo 52, numeral 4 de la Ley N° 38 de 2000, dispone:

“...”

**QUINTO:** Adicionalmente, cabe destacar que mediante la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, “Ley General de Ambiente de la República de Panamá”, se creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Dicha Ley N° 41, establece lo siguiente, en el numeral 7 del artículo 7, relativo a las atribuciones de ANAM:

“...”

#### **IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO**

El demandante arguye como normas vulneradas, con la expedición del acto administrativo impugnado, las siguientes:

##### Ley N° 6 de 22 de enero 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 actos 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 infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

Sostiene el recurrente, que la disposición citada, ha sido vulnerada en forma directa, por omisión, por el acto demandado, ya que no se ha efectuado ningún tipo de consulta previa, de aquéllas a las que se refiere la Ley N° 6 de 2002, y cuya necesidad surge a las claras de manera imperativa, en virtud de esta norma.

**“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 organizaciones sociales.



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 que se trate.

3-Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con al 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 o 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."

Observa el demandante, que la norma transcrita ha sido infringida en concepto directo, por omisión, toda vez que se ha expedido la resolución impugnada, sin haberse verificado las formalidades correspondientes a alguna de las modalidades de participación ciudadana.

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

**"Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.

Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."

Manifiesta el recurrente, la violación directa, por omisión, de esta norma, ya que impone tratamientos para cuya ejecución, debía observarse indefectiblemente los mecanismos de consulta ciudadana, previstos en la Ley N° 6 de 2002.

**"Artículo 52, numeral 4.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. ...
2. ...
3. ...
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. ..."

En modo directo, por omisión, estima el demandante la infracción de la norma citada, al no cumplirse con las exigencias previstas en la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, reglamentada por el Decreto Ejecutivo N° 124 de 21 de mayo de 2002, y que hacían imperativa, la verificación de los mecanismos de

participación ciudadana, contemplados en dichos cuerpos legales, máxime en casos en que se discuten derechos difusos, tales como el presente.

#### Código Administrativo

**“Artículo 752.** Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.  
También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.”

El demandante arguye la vulneración directa, por omisión, de esta norma legal, ya que, acorde a su criterio, al pretenderse vía acto demandado, trastocar o adelantar actos sin haberse cumplido con las formalidades previstas en la Ley sustancial, se atenta contra los principios por los que pregona esta norma, y que suponen, en últimas, un respeto al principio de legalidad.

#### **V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA**

Por medio de la Nota N° SAG-061-2012 de 1 de junio de 2012 (fs.47), se adjunta y remite a esta Superioridad, el Informe de Conducta solicitado en la resolución de admisión de la demanda bajo estudio.

En este Informe (fs.48 a 50), la Entidad elabora un recuento y resumen, tanto técnico, científico y jurídico, de cada una de las etapas llevadas a cabo, dentro del expediente administrativo denominado por ellos, como *“expediente administrativo de creación de área protegida”*, cuyo propósito era la concreción de la misma, mediante la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009.

Del análisis de dicho Informe, se desprende que, previas verificaciones respectivas, se declaró como área protegida el llamado Humedal Bahía de Panamá, o Sitio Ramsar Bahía de Panamá, por sus reconocimientos internacionales, haciendo la salvedad, que no se realizaron las consultas ciudadanas ni la existencia de informes técnicos, por parte de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que sustentara la necesidad de crear esta área protegida.

Al final de este Informe de Conducta, el entonces Sub-administrador y hoy Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, Silvano Vergara, sostuvo que *“reposa en el expediente, Informe Técnico de 22 de mayo de 2012, emitido por la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, a través del que se señalan los aspectos relevantes ambientales que llevaron a la creación del área protegida Humedal Bahía de Panamá”* (cfr. f.50).

## **VI. INTERVENCIÓN DE TERCEROS**

Dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, propuesta por el licenciado Aristides Figueroa, actuando en representación de CONSTANTINO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009, han comparecido al proceso en calidad de terceros interesados, el Partido Revolucionario Democrático (PRD); la Asociación de Abogados Litigantes de Panamá (AALPA); la Fundación Marviva; la Sociedad Audubon de Panamá; la firma forense Rivera, Bolívar y Castañedas; y el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM).

Mediante la resolución de 17 de septiembre de 2012 (f.406), se admitieron las participaciones procesales de estas agrupaciones, vista la naturaleza procesal del presente negocio contencioso administrativo.

En consecuencia, al revisar cada uno de los líbelos de oposición a la demanda contencioso administrativa de nulidad instaurada, los terceros contradicen las argumentaciones esbozadas, deniegan de las pretensiones solicitadas, y contradicen el derecho invocado por la parte actora.

## **VII. DESCARGOS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

En atención a la resolución que ordena la admisión de la demanda de nulidad presentada, el Procurador de la Administración en Vista Número 384 de 3 de agosto de 2012 (fs.376 a 385), rechaza los argumentos vertidos por la parte

actora, solicitando en consecuencia, que la Sala declare que es legal la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009.

Señala el Procurador de la Administración, primordialmente, que para proceder a la declaración oficial de un espacio natural como área protegida, no se necesita convocar la participación ciudadana, pues, además de no afectar los intereses y derechos de la colectividad y de tratarse de una medida que atiende a un mandato constitucional, es una decisión que encuentra sustento en estudios, planes y proyectos ya realizados sobre dicha zona, y que avalan la necesidad de constituir la como tal, en procura del interés público y para el beneficio de las presentes y futuras generaciones.

#### **VIII. FASE DE ALEGATOS**

Cumpliendo con las ritualidades procesales para este tipo de acciones, se fijó el presente negocio en lista, para que, tanto la parte actora, como el Procurador de la Administración, así como los terceros interventores, hicieran uso del derecho de argumentación, contemplado en el artículo 61 de la Ley N° 135 de 1943.

En consecuencia a ello, la parte actora, representada por el licenciado Arístides Figueroa, sostiene en sus alegaciones finales, básicamente, que el acto administrativo dispuesto por la ANAM, no cumplió con la obligación de realizar un acto de participación ciudadana, conforme a lo que establece el artículo 24 de la Ley N° 6 de 2002 (fs.630-636). Por lo dicho, reitera su solicitud de declaratoria de ilegalidad de la Resolución N° AG-0072-2009 de 11 de febrero de 2009.

El tercero, Rivera, Bolívar & Castañedas, presenta sus alegatos finales, los cuales corren de fojas 637 a 654 del infolio judicial, en el cual reitera su posición desde que se formalizó su intervención como tercero en este proceso, en el sentido de declarar legal el acto impugnado.

Igual criterio sostiene el apoderado judicial del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), licenciado Antonio Chang Kruell, considerando en su alegato final (fs.655 a 662), que los hechos de la demanda fueron presentados en forma

incompleta, al no tomar en cuenta que las normas sobre participación ciudadana vigentes en materia de áreas protegidas, se disipan a la luz de la normativa vigente al momento de la presentación de la Resolución impugnada.

Los terceros, Fundación MarViva y la Sociedad Audubon de Panamá, representados judicialmente por el licenciado Yerkil N. Sánchez E., allegan al proceso sus alegaciones finales, observables en los infolios 663 a 668; señalando y reiterando sus pretensiones iniciales de declaratoria de legalidad de la actuación empleada por la ANAM.

#### **IX. DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

Luego de surtidas las etapas procesales, la Sala procede a resolver en el fondo la presente litis, previo a las siguientes consideraciones.

Como cuestión previa, esta Sala de la Corte, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 206 de nuestra Carta Política, en concordancia con el texto del inciso 1 del artículo 97 del Código Judicial; y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, es competente para conocer de las demandas de nulidad, tal como la planteada.

Es así, que esta Magistratura se pronunciará respecto a la legalidad o no, del acto administrativo dispuesto en la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009, la cual **declaró como área protegida, el llamado *Humedal Bahía de Panamá***.

#### **1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL**

Como marco de referencia, es menester de esta Corporación Judicial, hacer mención de la temática jurídico-ambiental, que rige en nuestro ordenamiento legal. Así, nuestra Carta Política de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos

Legislativos N° 1 y N° 2 de 1994 y el Acto Legislativo de 2004, adopta en su Título III: “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”; Capítulo 7°, artículos 118 a 121, el Régimen Ecológico de la República de Panamá, el cual da inicio al desarrollo de la política medioambiental que rige hoy en día en el país.

El texto del artículo 118 constitucional, dispone: *“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”*.

Seguidamente, el texto del artículo 119 constitucional, dispone que: *“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”*. Con ello: *“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 racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia”* (artículo 120 de la Constitución Nacional).

Nuestra Carta Política, que fuera la primera en América Latina en elevar a rango constitucional la preocupación ambiental (Benavides, Víctor. **Compendio de Derecho Público Panameño**, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá, 2012, p. 592), al ser la norma de superior jerarquía, remite la reglamentación a la Ley, sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales (artículo 121).

Así las cosas, la República de Panamá incorpora principios constitucionales referentes a los derechos difusos de la población, derivados del deber del Estado a proporcionarle un ambiente sano, libre de contaminación y adecuado

para el desarrollo humano sostenible (Chanddeck, Lucía. **La Responsabilidad Administrativa en Panamá**. Instituto Nacional de Ecología. Panamá. 2007).

El doctor Arturo Hoyos, expresa en su ponencia del 31 de julio de 2003, titulada: *“La Administración ante su Juez: La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá, durante el último siglo”*, en el cual nos habla sobre la *tutela judicial de los derechos ecológicos y los intereses difusos*, lo siguiente:

“II.4. La tutela judicial de los derechos ecológicos y de los intereses difusos.

Mediante auto de 12 de marzo de 1993, la Corte consideró, por primera vez en Panamá, el tema de la tutela judicial de los intereses difusos y concluyó que éstos pueden plantearse dentro de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, que hasta ahora ha estado reservado a la defensa de derechos subjetivos en su acepción tradicional.

El tratadista italiano Mauro Cappelletti <sup>22</sup> ha señalado que a raíz de los fenómenos de urbanización, industrialización y masificación de la producción y del consumo en nuestras sociedades ha surgido una serie de relaciones humanas que asumen carácter colectivo pues ya incluso ciertos derechos y deberes fundamentales previstos en las declaraciones de derechos de los Siglos XVIII y XIX han sido adicionados por derechos supraindividuales, colectivos, derechos sociales y deberes de las asociaciones, comunidades y grupos sociales. Sin embargo, el mismo autor anota que la concepción tradicional del proceso como un asunto que atañe a dos partes y en el cual generalmente se debaten derechos individuales se ha ido superando por la posibilidad de perjuicios colectivos que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas de actividad económica. Esto ha llevado a diversos países a modificar sus sistemas procesales de forma que se otorgue legitimatio ad causam (legitimación procesal) a nuevas instituciones públicas y privadas para actuar como parte en procesos en los que se persiga la defensa de intereses colectivos o difusos, en el sentido de que o bien esos derechos o intereses no pertenecen a ningún individuo en particular o bien que los individuos poseen sólo una porción insignificante de esos derechos. El mismo Cappelletti afirma que en nuestra época “la protección de los derechos difusos ha adquirido una crucial importancia para el progreso y quizás para la sobrevivencia de la humanidad”.

Entre los intereses difusos destaca, además de los relacionados con la publicidad engañosa y la colocación en el mercado de productos nocivos para la salud de todos los consumidores, el tema de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. El historiador británico Paul Kennedy ha destacado en una obra publicada en la pasada década que la población mundial se ha duplicado en los últimos 40 años, pero la actividad económica mundial se ha cuadruplicado en el mismo período. Estos factores han creado una intensa explotación de las áreas selváticas y recursos naturales en nuestros países, lo cual se ha acentuado con el avance del proceso de industrialización reciente en países como Panamá. Todo esto tiende a aumentar el daño ecológico. Desde los años 50 se ha estimado que el mundo ha perdido casi un 20% de tierras cultivables, el 20% de las selvas tropicales y decenas de miles de especies animales y vegetales <sup>24</sup>. Las consecuencias de esta situación son de interés para todos los miembros de la sociedad panameña no sólo por su impacto actual sino por lo que pueden significar durante el nuevo siglo de vida independiente que iniciamos ahora en 2003 para las generaciones venideras y su bienestar tanto por los problemas de contaminación, cambios del clima, como por la futura disponibilidad de los bienes y servicios que se extraen de esos recursos naturales.

En el auto de 12 de marzo de 1993 citado la Sala reconoció legitimidad activa a una asociación de protectores de la naturaleza para actuar como

parte demandante en un proceso de plena jurisdicción contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables a fin de oponerse a una concesión de explotación de madera en el área del Darién. Ello permite a dicha asociación pedir no sólo la anulación del acto sino medidas de reparación por los intereses difusos lesionados.”

En este orden, nuestra Constitución Nacional enumera los bienes de uso público, en su artículo 257; en el artículo 258 Constitucional, se establecen los bienes pertenecientes al Estado, cuya característica primordial se circunscribe, en la prohibición de ser objeto de apropiación privada, tales como el mar territorial y las aguas lacustres; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros, entre otros.

Entrando en materia procedimental patria, como ya enunciáramos en párrafos previos, la legitimación activa es amplia ya que existen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole, como es el caso de los intereses o derechos difusos relacionados con la protección a los recursos naturales y al medio ambiente. En la Ley General del Ambiente (Ley N° 41 de 1 de julio de 1998), se renueva la importancia de legitimar a quienes se vean afectados por daños al ambiente; en el segundo párrafo del artículo 111 de la Ley 41 se *reconocen “los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente”*. A su vez en el Decreto 57 de 16 de marzo de 2000, en su Título V trata sobre la Denuncias por Infracciones Administrativas a la Ley, en cuanto a la Recepción de Denuncias, en su artículo 51 establece *“cualquier persona, sea en forma individual o asociada legalmente, podrá denunciar infracciones ambientales a la Ley 41 de conformidad a lo establecido en el presente reglamento”*.

Existen instituciones especializadas (juzgados especializados en materia ambiental, fiscalías de ambiente, y la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia) para la persecución del delito ambiental. En la Ley General del Ambiente, se establecen las bases para la protección penal del ambiente, estableciendo al Ministerio Público como



responsable del proceso de instrucción sumarial. Para esto, la Ley crea la Fiscalía Superior del Ambiente y suma cinco (5) Fiscalías de Circuito, que serán responsables de la investigación de los delitos ambientales, las cuales por falta de presupuesto en nuestro país no existen, pero se designan a las Fiscalías Quinta, Undécima y Duodécima de la Provincia de Panamá, para que además de tratar otros delitos, sean las encargadas de practicar las diligencias para el esclarecimiento de los delitos contra el medioambiente. En el área judicial, hoy día contamos con dos (2) juzgados penales, que son el duodécimo y el decimoquinto, los cuales, además de trabajar sus otros procesos, también ven los Delitos Ecológicos.

Igualmente, existen mecanismos específicos, para entablar acciones ambientales. La Ley N° 41 de 1998: "Ley General de Ambiente", reconoce el derecho de toda persona natural o jurídica de prevenir el daño ambiental y controlar la contaminación ambiental, y el derecho de entablar acciones administrativas, civiles y penales. En la República de Panamá, con la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, organiza recursos contra ciertos actos administrativos, establece normas respecto a la actuación de los funcionarios en los que se refiere a compaginación de expedientes y su trámite interno. Dicha Ley es de carácter garantista, en beneficio del administrado ya que, por medio de la misma, se le otorgan herramientas jurídicas para la defensa del orden jurídico, así como de sus derechos subjetivos.

Recientemente, el Decreto N° 2339 de 14 de junio de 2012, emitido por la Alcaldía Capitalina, prohibió el uso de los *Humedales Bahía de Panamá*, por lo que los rellenos en las zonas de *humedales*, así como trabajos de construcción estarán prohibidos, hasta ver los resultados de un estudio científico que determine si alguna actividad, se puede o no desarrollar en el área

Debemos tener presente, que los ciudadanos tienen una participación efectiva en las dos etapas del proceso administrativo. En la primera, que es la formación de la voluntad administrativa, su participación se centra por vía de

peticiones y observaciones, entre otras acciones. Y en la segunda, de fiscalización, control e impugnación, y que comienza cuando la primera concluye, participa por vía de reclamaciones y recursos administrativos.

Y por último, como un aspecto importante, queremos señalar que mediante la Ley N° 5 de 2005, se aprobó la modificación del Código Penal en donde se incluyó en el título XVIII del libro II del Código Penal, “Delitos Contra el Ambiente”, añadiendo nuevos artículos que van desde el 394 hasta el 413.

Dentro de los tipos penales contemplados en el título de los Delitos Contra el Medio Ambiente, tenemos:

- Delitos contra los Recursos Naturales.
- Delitos contra la Vida Silvestre.
- Delitos de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento de Documentación Ambiental.
- Delitos contra la Normativa Urbanística

Mediante la Ley N° 14 de 2007, se modificó todo el Código Penal de Panamá, incluyendo los delitos ambientales, quedando el título como “Delitos Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial” y añadiendo nuevos artículos que van desde el 391 hasta el 416.

Entre los nuevos tipos penales que entraron a regir a partir del 22 de mayo de 2008 tenemos:

- Delitos contra los Recursos Naturales.
- Delitos contra la Vida Silvestre.
- Delitos de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento Urbanístico Territorial.
- Delitos Contra los Animales Domésticos.

La Responsabilidad Penal Ambiental en Panamá, derivaba de una conducta tipificada como delito, puede generarse por la acción u omisión dolosa o culposa de una persona natural o jurídica, la que acarrea la aplicación de penas hasta diez (10) años de prisión, medidas precautorias, inhabilitación de contratar con el Estado y multas hasta cien (100) millones de balboas.

Con la inclusión en el Código penal de los delitos ambientales, el Estado reacciona a la realidad de que las vulneraciones al derecho a un ambiente sano, derecho que esta contemplado en nuestra Carta Magna de 1972, en su título

“Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, ya deja de ser de trato exclusivo del campo administrativo, con castigos menores, pues la represión que en esta instancia se ejerce, concluye en la imposición de multas, reparación del daño; pero se debe pasar del pago de multas, hacia una motivación que desemboque en el respeto al ambiente en razón de la amenaza penal.

En este punto, se hace imperioso retomar el marco constitucional, pues el artículo 4 de la Constitución Nacional advierte, que *la “República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional”*, de las cuales forman parte, entre otras, los Convenios que se suscriban en las diversas materias. Y, al ser la República de Panamá signataria de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en 1971 en la Ciudad de Ramsar, Irán, conocida como Convención RAMSAR, adquiere carácter de cumplimiento obligatorio para el país, y en consecuencia, para la Administración y los Administrados, al ser aprobada en todas sus partes por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley 6 de 3 de enero de 1989, y publicada en Gaceta Oficial N° 21,211 de 12 de enero de 1989.

## **2. LA CUESTIÓN SOBRE EL HUMEDAL BAHÍA DE PANAMÁ**

### **2.1. Concepto de Humedal:**

El Diccionario Esencial de la Lengua Española (Real Academia Española, Espasa Calpe, S.A., Pozuelo de Alarcón, Madrid. 2006), define el término “*Humedal*”, como: “*terreno de aguas superficiales o subterráneas de poca profundidad*”. Por ende, los humedales son, desde un punto de vista estrictamente normativo, áreas de especial importancia ecológica; y al ser parte de la Convención RAMSAR, la República de Panamá ha empleado una política estatal de protección de este tipo de ecosistemas, al reconocer la especial importancia de los *humedales*, con su adhesión a dicha Convención.

En un sentido ecológico, la Convención RAMSAR, define en su artículo 1.1., el concepto de humedal, como los conjuntos de pantanos, de fangos, de turbas o de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, donde el agua esté estancada o corriente, dulce, salina o salada, así como los conjuntos de agua marina cuya profundidad a marea baja no exceda de seis (6) metros (Embidi Irujo, Antonio (dir.). Diccionario de Derecho de Aguas. Editora Iustel. 1ª Edición, p. 695. Madrid, 2007).

## **2.2. Los sitios incluidos en la lista RAMSAR en Panamá:**

Por lo anterior, es claro que no sólo existe el importante Humedal Bahía de Panamá, ubicado en la Provincia de Panamá, y listado en la Convención RAMSAR desde el 20 de octubre de 2003; sino que también, la República de Panamá cuenta con otros cuatro (4) sitios Ramsar (que en total suman cinco – 5), los cuales abarcan un área total de ciento ochenta y tres mil novecientos noventa y dos (183,992 has.) hectáreas de humedales, con igual o la misma importancia del primero. Para tales efectos, estos sitios Ramsar en la República de Panamá, son: el humedal Golfo de Montijo, ubicado en la Provincia de Veraguas, y anexado a la lista Ramsar, desde el 26 de noviembre de 1990; el humedal San San Pond Sak, ubicado en la Provincia de Bocas del Toro, y anexado a la lista Ramsar, desde el 9 de junio de 1993; el humedal Punta Patiño, ubicado en la Provincia de Darién, y anexado a la lista Ramsar, desde el 13 de octubre de 1993; y, el humedal Damani-Guariviara, ubicado en la Comarca Ngäbe-Buglé, y anexado a la lista Ramsar, desde el 9 de marzo de 2010.

## **2.3. La Regulación de los Humedales en Panamá, de acuerdo con la Ley N° 6 de 3 de enero de 1989 (que aprueba la Convención RAMSAR):**

En este inciso, la Corte debe avocarse a exponer qué es la Convención RAMSAR. Por ello, del sitio web de esta Convención, establece que: “*La Convención sobre los Humedales, es un tratado intergubernamental que sirve*

*de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Fue adoptada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971, y entró en vigor en 1975, y es el único tratado global relativo al medio ambiente que se ocupa de un tipo de ecosistema en particular. Los países miembros de la Convención abarcan todas las regiones geográficas del planeta.*

*La misión de la Convención es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".*

*La Convención emplea una definición amplia de los tipos de humedales abarcados por esta misión, incluidos pantanos y marismas, lagos y ríos, pastizales húmedos y turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, zonas marinas próximas a las costas, manglares y arrecifes de coral, así como sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas.*

*Los humedales prestan servicios ecológicos fundamentales, y son reguladores de los regímenes hídricos, así como fuentes de biodiversidad a todos los niveles -especies, genético y ecosistema.*

*Los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, científico, cultural y recreativo para la comunidad. Los humedales desempeñan un papel esencial en la adaptación al cambio climático, y en la atenuación de sus efectos.*

*La progresiva invasión y pérdida de humedales, causa daños ambientales graves y a veces irreparables a la prestación de servicios de los ecosistemas. Los humedales deberían restaurarse y rehabilitarse siempre que sea posible. Los humedales deberían conservarse asegurando su uso racional.*

*El uso racional de los humedales, se define como: "el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible".*

*Por consiguiente, la conservación de los humedales, así como su uso sostenible y el de sus recursos, se hallan en el centro del "uso racional" en beneficio de la humanidad.*

*En el marco de los "tres pilares" de la Convención, las Partes se han comprometido a:*

- 1. Trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio mediante la planificación nacional del uso del suelo, normativas y legislación apropiadas, medidas de gestión, y la educación del público;*
- 2. Designar humedales adecuados que cumplan los criterios para la Lista de Humedales de Importancia Internacional ("Lista de RAMSAR") y garantizar su gestión eficaz; y*
- 3. Cooperar internacionalmente con respecto a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos, las especies compartidas y los proyectos de desarrollo que puedan afectar a los humedales.*

*La Conferencia de las Partes Contratantes (COP), se reúne cada tres (3) años y promueve políticas y lineamientos técnicos para impulsar la aplicación de la Convención.*

*El Comité Permanente, integrado por las Partes que representan a las seis regiones RAMSAR del mundo, se reúne anualmente para orientar a la Convención entre las reuniones de la COP. El Grupo de Examen Científico y Técnico da orientaciones sobre las principales cuestiones para la Convención.*

*La Secretaría de RAMSAR, que comparte su sede con la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), en Gland (Suiza), administra las actividades corrientes de la Convención.*

*La Iniciativa MedWet, cuya Secretaría se encuentra en Atenas, sirve de modelo para la cooperación regional de los humedales y es emulada actualmente por las iniciativas regionales adoptadas en el marco de la Convención en muchas partes del mundo.*

*En el plano nacional, cada Parte Contratante designa una Autoridad Administrativa como coordinador para la aplicación de la Convención.*

*Se alienta a los países a establecer Comités Nacionales de Humedales, en los que participen todos los sectores gubernamentales encargados de los recursos hídricos, la planificación del desarrollo, las áreas protegidas, la biodiversidad, el turismo, la educación, la asistencia para el desarrollo, etc. Se fomenta también la participación de las ONG y la sociedad civil.*

*Los Sitios RAMSAR, que hacen frente a problemas para mantener sus características ecológicas, pueden ser inscritos por el país interesado en una lista especial, el "Registro de Montreux", y se puede facilitar asistencia técnica para ayudarles a resolverlos.*

*Los países que cumplen los requisitos pertinentes, pueden solicitar asistencia financiera para ejecutar proyectos de conservación y uso racional de los humedales al Fondo RAMSAR de Pequeñas Subvenciones y al Fondo de Humedales para el Futuro.*

*La Convención colabora estrechamente con otras convenciones mundiales y regionales, relacionadas con el medio ambiente. Cuenta con Planes de Trabajo Conjunto o Memorandos de Entendimiento con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación, la Convención sobre las Especies Migratorias, la Convención del Patrimonio Mundial y el Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO. La Secretaría colabora también con instituciones de financiación como el Banco Mundial y el FMAM y autoridades gestoras de cuencas hídricas como las del Lago Chad y la cuenca del Níger.*

*La Convención cuenta con cinco Organizaciones Internacionales Asociadas, reconocidas oficialmente, tales como: BirdLife International, el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI), Wetlands International, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza*

(WWF), que ayudan a las Partes proporcionándoles asesoramiento técnico de expertos a nivel mundial, nacional y local, así como asistencia sobre el terreno.

La Secretaría mantiene relaciones de cooperación con muchas otras organizaciones no gubernamentales, como la Sociedad de Científicos especializados en Humedales, The Nature Conservancy, la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y Wildfowl and Wetlands Trust, y da cabida en su labor científica y técnica a muchas otras en calidad de invitadas permanentes.

La Conferencia de las Partes adopta un presupuesto básico administrado por la Secretaría de RAMSAR, al que cada Parte aporta un porcentaje acorde con su contribución al presupuesto de las Naciones Unidas.

Muchos países y otros donantes, aportan también contribuciones para proyectos especiales de RAMSAR, incluidos, por ejemplo, el Fondo RAMSAR de Pequeñas Subvenciones, Humedales para el Futuro, la Subvención Suiza para África y, en el sector privado, el Proyecto Evian con el Grupo Danone y Biosphere Connections con las aerolíneas del grupo Star Alliance” ([http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-about-ramsar/main/ramsar/1-36%5E7687\\_4000\\_2\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-about-ramsar/main/ramsar/1-36%5E7687_4000_2__)).

En este orden de ideas, Francisco Delgado Piqueras en la obra del doctor Antonio Embid Irujo, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, España, Diccionario de Derecho de Aguas, de la Editora Iustel. 1ª Edición, ps. 695 y siguientes, Madrid, 2007, nos expone cómo un Estado ingresa a la Lista de Humedales con Importancia Internacional (Lista-Sitio-Ramsar), veamos:

“ ...

El principal instrumento de protección creado por este convenio es la “*Lista de Humedales de importancia internacional*” (art.2). Al adherirse, los Estados se obligan a inscribir al menos un humedal, sin que ello prejuzgue los derechos exclusivos de soberanía. Sus límites deberán ser descritos de manera precisa en un mapa, y podrán comprender las áreas ribereñas o costeras adyacentes e incluso islas o conjuntos de aguas marinas de una profundidad superior a 6 metros a marea baja rodeadas por el humedal cuando sean de importancia para el hábitat de las aves acuáticas.

Aparte de esta inscripción obligada, los Estados podrán añadir otras y aumentar la extensión de las ya inscritas. Pero también, “*por razones urgentes de interés nacional*”, retirar o restringir los humedales inscritos. En estos casos, se deberá compensar la pérdida de recursos en humedales



creando nuevas reservas naturales de una proporción equivalente para las aves acuáticas en la misma región o en otro sitio (art. 4.2). Aunque no se dice expresamente, parece lógico pensar que al menos una zona deberá permanecer en la Lista para que el Estado siga perteneciendo a Ramsar. En cualquier caso, tanto en las inscripciones como en el uso de su derecho a modificar éstas, los Estados deberán tener en cuenta sus responsabilidades en el plano internacional para la conservación, la preservación, la vigilancia y la explotación racional de las poblaciones migratorias de aves acuáticas.

Como puede comprenderse, la Lista es uno de los pilares básicos de este tratado, pues en relación con los humedales inscritos los Estados asumen internacionalmente un deber de tutela explícito, que les obliga a seguir de cerca la evolución de sus condiciones ecológicas, así como la incidencia de contaminaciones u otras intervenciones humanas que pudieran afectarles, informando de todo ello a la Organización (art. 3).

Sin embargo, la definición de los criterios de selección ha sido uno de los aspectos más debatidos. El artículo 2 señala seis criterios: ecológico, limnológico, hidrológico y, en especial, su interés para las aves acuáticas, así como los compromisos internacionales de cada Estado de cara a la conservación, preservación y explotación racional de las aves migratorias.”

Además, este autor recalca los requisitos que debe contener un humedal, para ser inscrito en la Lista, acorde a la Conferencia de Regina en Canadá de 1987, por satisfacer las próximas condiciones:

“1. Si constituye un tipo particularmente representativo de la región en la cual está ubicado.

2. Atendiendo a la flora y la fauna, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Si alberga un conjunto significativo de especies o subespecies de plantas o de animales raros, vulnerables o en vías de desaparición, o un número significativo de individuos de una o de varias de esas especies.

b) Si presenta un valor particular para el mantenimiento de la diversidad ecológica y genética de una región gracias a la riqueza y a la originalidad de su flora y de su fauna.

c) Si presenta un valor particular como hábitat de plantas o de animales en un estado crítico de su ciclo biológico.

d) Si presenta un valor particular por sus especies o comunidades vegetales y animales endémicas.

3. Atendiendo de modo específico a las aves acuáticas, deberá considerarse una zona como de importancia internacional:

a) Si habitualmente alberga 20,000 aves acuáticas.

b) Si habitualmente alberga un número significativo de individuos que pertenezcan a grupos de aves acuáticas

particulares e indicadores de valores, de la productividad o de la diversidad de la zona húmeda.

- c) Si, en el caso de que se dispongan de datos poblacionales, alberga habitualmente el 1% de los individuos de una población de una especie o subespecie de ave acuática.”

### **3. EXAMEN DE LA LEGALIDAD DE LA NORMAS ADUCIDAS**

#### **3.1. La Participación Ciudadana es un principio cardinal de la protección ambiental, que no obstante, encuentra ciertos límites en la ley:**

En base a las observaciones anteriores, la Corte advierte, que las normas consideradas vulneradas por la parte actora, con la expedición del acto administrativo censurado, las cuales consisten en los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 2002; y consecuentemente de los artículos 36 y 52, numeral 4 de la Ley N° 38 de 2000; y, 752 del Código Administrativo, no colisionan con la actuación de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), al expedir la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009, por lo que no se han producido efectos de ilegalidad, que causen la nulidad del acto administrativo que se demanda en esta oportunidad.

Lo anterior es así, puesto que conforme se aprecia en la demanda que da inicio al proceso, la parte demandante indica que el Acto Administrativo, es violatorio a lo indicado en los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, al no realizarse la correspondiente consulta ciudadana; y que además, consecuentemente, por no realizarse la misma, vician de nulidad el acto en mención. No obstante, la Sala determina, que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), puede expedir, sin necesidad de “Consulta Ciudadana”, resoluciones que demarquen en consecuencia, un área protegida, como se ha efectuado en el presente caso, al tenor de las facultades que le otorgan los artículos 118 y 120 de la Constitución Nacional; la Ley N° 2 de 12 de enero de 1995; así como de los artículos 74 y 95 de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998.

El planteamiento de esta Superioridad, se fundamenta en que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), para este tipo de causas (HUMEDALES), no requiere de una *consulta ciudadana* para establecer cuál área es considerada un área protegida, y en consecuencia, un humedal. El artículo 22 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, asigna en la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el velar por los usos de los espacios en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo, en coordinación con las Autoridades competentes. De igual manera, se precisa que las actividades que esta Autoridad apruebe, no deben perjudicar el uso o función prioritaria de la respectiva área geográfica.

Por su parte, el artículo 75 de dicha Ley, determina que el uso de los suelos debe ser compatible con la aptitud ecológica y que debe evitarse prácticas que contribuyan a la erosión, degradación o modificación de características topográficas, con efectos ambientales adversos. En este sentido, el artículo 95 de la Ley N° 41 de 1998, también señala que es deber de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), proteger los ecosistemas y la vida silvestre, fijando como una prioridad en sus políticas la conservación de ecosistemas marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad, caso de arrecifes de coral, estuarios, HUMEDALES y otras zonas de producción y cría. Pues la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), es el Ente que rige esta materia, en un sentido especialísimo, hecho contrario de los cambios de uso de suelo y cambios de zonificación, que si requieren de una consulta ciudadana previa, para su aprobación, tal cual lo ha reiterado la Sala Tercera en innumerables precedentes.

Esta Sala observa, que el Humedal Bahía de Panamá, es una zona cubierta de vegetación natural. Los límites del Área Protegida Humedal Bahía de Panamá comprende los ambientes terrestres, fluviales, lacustres, estuarinos y marino costeros de la porción de la costa de la Bahía de Panamá entre Costa

del Este, en la Ciudad de Panamá, distrito de Panamá, hasta el estero de la Comunidad de Chimán en el Distrito de Chimán en la Provincia de Panamá, colinda al norte con parte de los Corregimientos de Parque Lefevre, Juan Díaz, Tocumen, Pacora, Chepo, Santa Cruz de Chinina, Pásiga, Unión Santeña y Chimán, al este con parte del Corregimiento de Chimán, al sur con el Océano Pacífico, y al oeste con parte del corregimiento de Parque Lefevre; formando parte de los Distritos de Panamá, Chepo y Chimán, Provincia de Panamá.

El área protegida tiene una extensión de ochenta y cinco mil seiscientos cincuenta y dos hectáreas con cuarenta y cinco metros cuadrados (85,652 Has. + 0,045m<sup>2</sup>) de las cuales, treinta y nueve mil seiscientos noventa y uno hectáreas con quinientos setenta metros cuadrados (39,691 Ha. + 0,570m<sup>2</sup>), corresponden a la superficie terrestre, y cuarenta y cinco mil novecientos sesenta hectáreas con nueve mil cuatrocientos setenta y cuatro metros cuadrados (45,960 Ha. + 9,474m<sup>2</sup>), corresponden a la superficie marina de la Bahía de Panamá.

En consecuencia, se hace necesario promover su conservación, protección y administración para el uso sostenible de las generaciones presentes y futuras, pues la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora, es una **política estatal** que la misma Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009, y la suscripción al Convenio RAMSAR, propenden para la preservación y restauración ecológica de los elementos constitutivos del sistema hídrico, como principal conector ecológico del territorio urbano y rural. En suma, el Humedal Bahía de Panamá, está definido como elemento central de la Ciudad y decisivo, en conjunto con los restantes elementos ambientales, en la constitución de condiciones de vida dignas para los residentes de la Ciudad. No en vano, se han clasificado a los humedales como áreas protegidas, que integran un sistema que consiste en el

conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Nación o la Región, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de la Resolución objeto de impugnación en vía contencioso administrativa.

Se hace necesario para esta Magistratura, citar extractos de la Sentencia T-666 de 15 de agosto de 2002, la Corte Constitucional Colombiana, conforme a la presentación de una Acción de Tutela instaurada por Gladys Rubiela Sosa Beltrán contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en materia de humedales, resaltó que:

"Los humedales son lugares donde habitan especies de animales y de plantas que no se encuentran en otros tipos de ambientes y que constituyen importantes recursos biológicos de la nación por su utilidad actual o potencial, tanto de los organismos mismos como de la información genética que poseen. Los humedales son ecosistemas de alta productividad, usualmente con grandes fluctuaciones estacionales... Una función de los humedales aun no suficientemente evaluada es la retención de oxido de carbono. Esta función puede tener una importancia espacial dentro del marco de la convención internacional de cambio climático... Para las sociedades urbanas los humedales adquieren un valor como espacios de recreación en contacto con la naturaleza, así como espacios de investigación científica y educación ambiental.

Los humedales del altiplano cundiboyacense y de la sabana de Bogotá en particular son especialmente importantes como único hábitat de una serie de especies endémicas, es decir que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo. Estas especies constituyen un patrimonio de los colombianos y del mundo, a su vez son una responsabilidad de la nación en cuanto a su conservación a largo plazo. Debido al avanzado grado de deterioro de los humedales muchas de estas especies se encuentran a punto de desaparecer.

...

En términos generales los humedales cumple una función importante de regulación de los flujos hídricos mediante el llenado en épocas de creciente y liberación en época de bajada, esta función representa un servicio ambiental directo a la sociedad en cuanto a la regulación de inundaciones. Ligada a esta función, está la retención de sedimentos, así como la recarga y descarga de acuíferos. Algunos humedales actúan como retenedores de nutrientes en aguas bajas y exportadores en aguas altas..."

E igualmente, traer a colación el Derecho Comparado de la hermana República de Costa Rica, representada por la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia – Sala Constitucional de este país, que en Sentencia de 16 de agosto de 2008, en el caso de "Padilla Gutiérrez, Clara Emilia y Otros, todos

en su condición de vecinos de lugares aledaños al Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste c/ Setenta, Secretaria Técnica Nacional Ambiental, dispuso que:

“...

*La Corte Suprema estima en sentencia, como “debidamente demostrados” los siguientes hechos relevantes: 1.- Que NO EXISTE NI SE HA REALIZADO una evaluación de forma integral del impacto que las construcciones dentro y en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Marino LAS BAULAS, producirían sobre los recursos naturales colindantes: la tortuga BAULA, el recurso hídrico, demás vida silvestre, y en general todo el ecosistema. 2.- Que dentro del Parque y sus zonas de amortiguamiento se pretende la construcción de VARIOS COMPLEJOS RESIDENCIALES, CABINAS Y HOTELES.- 3.- Que el Parque cuenta con una zona de influencia, constituyendo la banda de 500 metros a lo largo del límite continental el Área de influencia inmediata, la cual es la zona de amortiguamiento, y que constituye un área ambientalmente frágil: fragilidad biológica- terrestre, fragilidad hídrica, fragilidad por desarrollo urbano.- 4.- Que el DESARROLLO URBANÍSTICO planteado para Playa Grande y Ventanas dista mucho de ser un desarrollo sostenible. De llevarse a cabo estos proyectos dentro de una franja de los 75 metros y sin ningún control del área protegida y su zona de amortiguamiento, se estará frente a un deterioro ambiental irreversible, con una afectación directa sobre el área de anidación más importante de todo el Pacífico Oriental para las tortugas BAULA y sobre los manglares que protege el Parque, incluyendo el SITIO RAMSAR.- 5.- Que la Municipalidad de Santa Cruz, ha otorgado permiso de construcción a proyectos ubicados dentro del área de influencia inmediata al Parque Nacional Marino LAS BAULAS, área frágil ambiental, incluso sin contar con la respectiva viabilidad ambiental. 6.- Que las evaluaciones que realiza SETENA, consisten en el análisis de documentos y estudios que se presenten a su consideración, referentes a dos tipos de procedimientos: “Evaluación de impacto ambiental” EIA donde analiza individualmente cada proyecto y la “Evaluación ambiental estratégica” EAE, el cual se refiere al análisis de las políticas, programas y planes de ordenamiento territorial que le someten los Municipios u otros entes.- Siendo que este último instrumento no se ha aplicado en el Parque Nacional Marino LAS BAULAS.- Por lo demás, se da por probado que la Setena suspendió mediante resolución, la EIA de los proyectos DENTRO del Parque, hasta que la Sala Constitucional disponga otra cosa.- Que en cuanto a la zona de amortiguamiento, Setena está valorando los procedimientos de evaluación ambiental, aunque solicitará que los desarrolladores asuman el compromiso de cumplir con los lineamientos para la protección de la tortuga BAULA emitidos por el SINAC. Por último, un detalle de los proyectos situados DENTRO del Parque que cuentan con viabilidad ambiental (2); FUERA del Parque que cuentan con viabilidad ambiental (19) calificados en general, casa habitación y condominios residenciales.- El fondo del asunto se concentra en determinar si resulta cierto que dentro del Parque Nacional Marino LAS BAULAS y su zona de amortiguamiento (500 mts colindantes con los límites del Parque), se pretende la construcción de varios complejos residenciales sin haber sido sometidos a una evaluación integral de impacto ambiental por parte de la SETENA, sino que cada proyecto ha sido valorado de forma individual. Hecho que se comprueba, en consecuencia se desprende que efectivamente SETENA ha otorgado la viabilidad ambiental a proyectos en dicha zona, tanto a las propiedades ubicadas dentro del Parque Nacional Marino como las que se encuentran en la zona de amortiguamiento, de forma individual, sin haber hecho un análisis del impacto integral que tales construcciones producirían en todo el ecosistema. El desarrollo urbanístico planteado para la Playa Grande y Ventanas dista mucho de ser un desarrollo sostenible, y que de llevarse a cabo estos proyectos dentro de la*

*franja de 75 metros y sin ningún control fuera del área protegida y su área de amortiguamiento se estará frente a un deterioro ambiental irreversible, con una afectación directa sobre el área de anidación más importante en todo el Pacífico Oriental para las tortugas baula y sobre los manglares que protege el Parque, incluyendo el sitio RAMSAR.- El hecho de que Setena haya estado otorgando la viabilidad ambiental a proyectos situados, no solo en la zona de amortiguamiento del Parque sino dentro del mismo Parque, de forma individual, sin haber procedido primero, a realizar una valoración integral de la zona, evidentemente pone en riesgo todo el ecosistema del área. Se advierte que ya fueron otorgados dos viabilidades ambientales a proyectos dentro del Parque y que diecinueve más están en trámite, todo ello sin contar con el número exacto de viabilidades otorgadas y en trámite en la zona de amortiguamiento de dicho Parque, “pudiendo preverse que si dentro del Parque no ha existido mayor reparo en el otorgamiento de las viabilidades ambientales, con mucho menos razón se tendrá reparo en su otorgamiento en la zona de amortiguamiento”, a pesar de que el impacto ambiental de los proyectos ubicados dentro de esta zona, igualmente resultan significativos. El descuido de la zona de amortiguamiento es tal, que la misma SETENA informa “que apenas se está valorando los procedimientos de evaluación a solicitar”.*

De esta forma, la viabilidades ambientales otorgadas de forma individual por SETENA resultan insuficientes para la protección que el ambiente de la zona costera requiere. Siendo claro que no se ha evaluado en forma integral el impacto ambiental que producirían las construcciones dentro del Parque ni en la zona de amortiguamiento. Cabe señalar que lo anterior es interpretado por la Sala Constitucional de la Corte, con fundamento en el principio precautorio que opera en materia ambiental, como un “riesgo potencial a todo el ecosistema del Parque.- Así entonces, no es suficiente para el Tribunal ni para la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que Setena haya procedido con el trámite individual de otorgamiento de viabilidades ambientales, ni mucho menos cuando se contextualiza la situación con el deber de vigilancia que tiene el Estado sobre la materia, la seriedad y contundencia de múltiples estudios realizados a nivel mundial que advierten sobre el peligro de extinción de la tortuga baula y la necesidad de evitar procesos constructivos cerca de los lugares de anidamiento.

...

#### 6.- AVANCES.-

El reconocimiento de diversos instrumentos de política ambiental en materia de evaluación de impacto ambiental, individual vs. estratégico.- La necesidad de un análisis cuidadoso, amplio, e integral para el otorgamiento de la Viabilidad Ambiental de proyectos de impactos ambientales significativos.- La necesidad de proceder a la valoración integral del proyecto de construcción de complejos hotelero, residencial, condominios y urbanístico.- La efectiva aplicación del Principio Precautorio.- El enfático deber de vigilancia que pesa sobre el Estado, en esta clase de situaciones.- La imperiosa búsqueda del desarrollo urbanístico y turístico, en condiciones ambientalmente sostenibles.- La importancia de una enérgica temprana, anticipatoria, y oportuna, defensa y conservación de áreas de especial protección, que se califican de ecosistemas frágiles y vulnerables, como asimismo de la zona de Influencia o amortiguamiento, en el caso, representada por una banda de unos 500 metros de superficie, colindantes con el Parque Nacional Marino Las Baulas.- La tutela de las especies de nuestra fauna (en este supuesto, la tortuga baula), y flora, amenazadas en peligro o en vías de extinción.-

#### 7.- ACUERDO.-

Dada la importancia y protección del Parque Marino Las Baulas desde el punto de vista de conservación y protección del ambiente, dado que SETENA ha estado otorgando la viabilidad ambiental a proyectos situados dentro del parque y su zona de amortiguamiento de forma INDIVIDUAL sin haber hecho un análisis del impacto INTEGRAL que tales construcciones

producirían en todo el ecosistema del Parque, dado que la Municipalidad de Santa Cruz ha otorgado permisos de construcción dentro del Parque y su zona de amortiguamiento incluso sin contar con la respectiva viabilidad ambiental, y tomando en cuenta EL PRINCIPIO PRECAUTORIO EN MATERIA AMBIENTAL se acoge el recurso, con todas las consecuencias que se detallan en la parte dispositiva, por lo que se hace lugar a la demanda disponiendo: 1.- Anular todas las viabilidades ambientales otorgadas en las propiedades dentro del Parque y se ordena al Ministerio de Ambiente continúe de inmediato con el proceso de expropiación de tales propiedades.- 2.- Ordenar a Setena, girar instrucciones para no tramitar nuevas viabilidades dentro del Parque.- 3.- Ordena a Setena, proceda en coordinación con el Ministerio de Ambiente y energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y las Municipalidades de Santa Cruz, Bandayure, Hojancha, Nicoya Y Carrillo, a realizar un estudio integral sobre el impacto que las construcciones y el desarrollo turístico y urbanístico en las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Las Baulas, producirían al ambiente y las medidas necesarias a tomar, en donde se valore si conviene mejor también expropiar las propiedades que se indiquen allí, y se indique expresamente el impacto que el ruido, las luces, el uso del agua para consumo humano, las aguas negras y servidas, la presencia humana y otros produciría sobre todo el ecosistema de la zona, en especial, la tortuga baula. 4.- Dejar suspendidas y supeditar la validez de las viabilidades otorgadas a las propiedades ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento del Parque, hasta tanto no esté listo el estudio integral. 5.- Ordenar a SETENA, suspender el trámite de las solicitudes de viabilidad ambiental de las propiedades ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento.- 6.- Ordenar a la Municipalidad de Santa Cruz, dejar suspendidos y supeditar la validez de los permisos de construcción otorgados a las propiedades ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento (banda de 500 metros) del Parque, hasta tanto no esté listo el estudio integral.- 7.- Anular todos los permisos de construcción otorgados, si así lo hubiera hecho la Municipalidad de Santa Cruz, a las propiedades ubicadas en zonas de amortiguamiento; en su caso, comunicar este fallo a la Contraloría General de la República, para que realice las investigaciones y siente responsabilidades.- 8.- Al Secretario General de Setena, Ministro de Ambiente y Energía, Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Director Superior del sistema Nacional de Conservación, Jefe del Departamento de Cuencas Hidrográficas de Acueductos y Alcantarillados, Alcalde las Municipalidades de Nandayure, Santa Cruz, Carrillo y Nicoya, a tomar todas las medidas y previsiones dentro del ámbito de sus competencias a efectos de preservar todo el ecosistema del Parque Nacional Marino Las Baulas.- Todo ello, bajo apercibimiento de que podría incurrir en el delito tipificado en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (no cumplir o no hacer cumplir orden judicial en un recurso de amparo, que prevé penas de prisión de 3 meses a 2 años o de 20 a 60 días de multa).- Se condena al Estado y a la Municipalidad de Santa Cruz al pago de las costas, y daños y perjuicios causados con los hechos que sirven a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.-

...”.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, Argentina, en fallo dictado el 11 de marzo de 2005, en razón de una acción de amparo contra el Gobierno de la Provincia, con el objeto de que se declarara inconstitucional e inaplicable la Resolución N° 190/2003 del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, y se ordenase a dicho Ministerio,



abstenerse de emitir la Declaración de Impacto Ambiental en el Exp. N° 513-D-00-03834: “Repsol YPF s/ Evaluación Impacto Ambiental Plan Acción II Proy. 2000 Expl. Petrolera A. Llanquanelo”, hasta tanto no se purguen los vicios del procedimiento de impacto ambiental que se denuncia y no se establezcan los límites geográficos de la Reserva Faunística Llanquanelo, debiendo aplicar en dicha declaración de impacto ambiental el art. 25 de la Ley 6045 y sus concordantes, que prohíben la actividad petrolera dentro de las áreas naturales protegidas provinciales, sentenció lo siguiente:

“...

No cabe duda acerca del riesgo cierto de coexistencia de la fauna perteneciente a la “reserva fáunica” con el proyecto petrolero autorizado por la Resolución impugnada; consecuentemente, tampoco cabe duda acerca de la necesidad de la previa delimitación del área exigida por los Tribunales de primera y segunda instancias.

La delimitación del área deberá respetar los principio de participación propia de la actividad reglamentaria de la Administración y no podrá ser una exclusiva determinación unilateral de alguna repartición dependiente de la provincia demandada. No se trata de una mensura que delimite el inmueble fiscal o de una mensura con todas la formalidades legales como ha sugerido especializada doctrina local (ver Miguel Mathus Escorihuela, Tutela judicial del ambiente, en nota al fallo de primera instancia de estos actuados, en La Ley Gran Cuyo, 2003, p. 631). Se trata de la determinación del área fáunica que puede o no coincidir con el predio fiscal, puede abarcar propiedades privadas. Señala acertadamente esa misma doctrina citada que “El área natural protegida Llanquanelo no tiene límites rígidos, a modo de líneas demarcatorias propia del deslinde de inmuebles. Al ser un sistema ambiental compuesto por múltiples elementos (suelo, flora, fauna, agua, etc.) configurativo de un ecosistema con biodiversidad propia, requiere del estudio, análisis e investigación de especialistas en distintas disciplinas vinculadas a la ecología. Ellos establecerán en base a la ciencia, cuáles son los contornos más o menos elásticos sobre el terreno, que configuran el sistema Llanquanelo, y consecuentemente, el área natural protegida específicamente” (Mathus Escorihuela, ob. cit., p. 634).

La observación y comprobación personal en el sitio, en especial en las vertientes origen del Cari Lauquen, pone claramente en evidencia que la definición geográfica de la mensura obrante a fs. 61 es a todas luces inapropiada para determinar el alcance de la “reserva fáunica Laguna Llanquanelo”. El caprichoso trazado de la línea oeste de la reserva, recorriendo prácticamente el borde físico de la imprecisa costa de la laguna, no se condice con la actividad fáunica evidente y tangible que excede ese margen ya –de por sí- bastante dinámico. No es coherente siquiera con la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por la misma empresa recurrente.

Finalmente, consideramos acertado el criterio de ambas instancias en tanto y en cuanto han supeditado la explotación petrolera autorizada por la Resolución impugnada a la efectiva previa delimitación del área natural protegida porque encuentra su fundamento: a) en la prohibición legal expresa; ya que esa circunstancia determina la posibilidad o no de la explotación en el sentido de prohibir dicha explotación dentro de las áreas naturales protegidas; b) en la garantía constitucional; puesto que es la única posición que se ajusta a la garantía constitucional contenida en el art. 41 CN y que se impone a todas las “autoridades”, quienes “proveerán a la

protección de esos derechos”, ya que “una eficaz tutela del medio no puede esperar a que se produzca el daño a la naturaleza, que muchas veces va a ser irreparable” (Guillermo Escobar Roca, La ordenación constitucional del medio ambiente, Fundación para la Investigación y Desarrollo Ambiental, Dykinson, Madrid, 1995, p. 117); y c) en el deber constitucional; por cuanto es la única posición coherente con el deber impuesto a todos los habitantes respecto del ambiente sano por el art. 41 CN, que –afirma- “tienen el deber de preservarlo”, ya que en tanto “sujetos del deber constitucional, no sólo deben omitir cualquier actividad lesiva del ejercicio del derecho de disfrutar del entorno, sino que están obligados de forma más intensa a contribuir a su preservación” (Raúl Canosa Usera, Constitución y medio ambiente, Ciudad Argentina y Dykinson, Buenos Aires-Madrid, 2000, p. 201).”

**3.2. La anulación de un Acto Administrativo de Interés General, o Público de Carácter Ambiental, a menos que sea por un Interés Superior a éstos, acarrea una Regresión en el Desarrollo de las Medidas de Protección Ambiental (el Principio de No Regresión Ambiental):**

Como se viene explicando, si bien la participación ciudadana constituye uno de los ejes centrales del acceso a la justicia ambiental, y de la propia protección ambiental, lo cierto es que de conformidad con la Ley N° 6 de 3 de enero de 1989, y Ley N° 41 de 1998, la exigencia de participación o consulta ciudadana, no se configura de la misma manera cuando se trata de la determinación y declaración de un “*área protegida*”, en los términos que contempla la Ley sobre Vida Silvestre, en concordancia con la Resolución JD-N° 09-94 de 28 de junio de 1994, que crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Así pues, aunque el reconocimiento de un *área protegida* puede afectar intereses, lo cierto es que el tipo de afectación que en este sentido prevalece, está por encima de los intereses particulares, en virtud de que como señala el Fallo 27 de noviembre de 2009, u “*área protegida*” es “*declarada legalmente para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales*”.

En otras palabras, el establecimiento de un *área protegida* trae de suyo un interés general y público, dado que su importancia va ligada a la protección de todo un ecosistema; en este caso, especialmente integrado “*como hábitat de*

*aves acuáticas que comprenden extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstos de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o aguas marinas, cuya profundidad de mareas bajas no exceda de 6 metros”* (artículo segundo, numeral 10 de la Resolución JD-N° 09-94 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Áreas silvestres protegidas-SINAP-).

En el asunto que nos ocupa, no cabe duda que la Resolución N° AG-0072-2009, al declarar *área protegida* al Humedal Bahía de Panamá y denominarlo igualmente como “Humedal de Importancia Internacional Bahía de Panamá”, o “Sitio Ramsar Bahía de Panamá”, no hace más que reconocer la importancia socio-ambiental de tal superficie, así como la necesidad de salvaguardar los procesos biológicos que allí se desarrollan. Aspecto que se confirma al observar, que dicha resolución establece como objetivo fundamental: *“la conservación y protección de los ecosistemas existentes en el área protegida, fomentando el uso racional de los recursos naturales a fin de mantener procesos evolutivos y ecológicos, el flujo genético y la diversidad de especies de flora y fauna silvestre, que son la base de los bienes y servicios que estos ecosistemas nos ofrecen para beneficio de las presentes y futuras generaciones”* (artículo 5).

Así pues, a juicio de esta Sala, lo expuesto en la resolución acusada encuentra toda razón, pues en términos generales se puede considerar que los humedales, no sólo están conformados por un área de importancia para la anidación y tránsito de aves migratorias, en virtud de los alimentos que proporciona a éstos, sino también porque poseen un valor ambiental, económico, social, cultural, científico y recreativo de fundamental significado entre otras cosas, porque juegan un papel valioso en el almacenamiento de carbono y energía, así como forman parte vital del ciclo de regulación hidrológico. Así lo explica la doctrina *ius-ambiental*, al señalar que:

“Dentro de los beneficios que proporcionan los humedales se encuentran: el suministro de agua tanto para la explotación directa como para la recarga de acuíferos por infiltración; regulación de flujos de suma importancia para el control de inundaciones; prevención y protección contra el ingreso de aguas saladas que afectan aguas subterráneas y aguas dulces superficiales; protección contra las fuerzas de la naturaleza como tormentas, huracanes, etc.; retención de sedimentos, nutrientes y tóxicos; fuente suplidora de productos naturales como madera, los derivados de la vida silvestre y acuáticos como moluscos, crustáceos y peces; producción de energía; transporte; conservación; recreación y turismo; investigación y educación; biodiversidad y patrimonio cultural; paisaje y belleza escénica; y mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.” (Vid. Peña Chacón, Mario. **Gestión Integrada del Recursos Hídricos en la Legislación Costarricense**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, San José, 2008, pp.126-127).

Desde esta perspectiva, es evidente que el acto acusado contenido en la Resolución N° AG-0072-2009 de 2009, protege un *interés general* de carácter ambiental. Por tanto, en adición a lo establecido en el apartado anterior en el que se constató que el acto demandado no presenta vicios de injuricidad, cabe precisar que si se contemplara la anulación del acto administrativo en cuestión, se estaría en clara contradicción con los fines, principios y lineamientos que protege la legislación ambiental panameña.

En otras palabras, se daría paso a una regresión en materia ambiental. Regresión que resultaría de excluirse el Humedal Bahía de Panamá, del régimen jurídico de protección y conservación de los ecosistemas existentes en la referida área protegida.

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

Este principio se desprende del *principio de progresividad*, el cual *"ya no solamente surge como una obligación en la esfera de los derechos humanos, sino que aparece según la doctrina, como un principio en materia ambiental,*

*(pues) es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, y cuya solidaridad implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente”* (Mitre, Eduardo. **El Derecho al Agua. Naturaleza Jurídica y Protección Legal**. Iustel, Madrid, 2012, pp. 212-113).

Al referirnos al ***principio de no regresión ambiental***, nos remitimos a un concepto, que además encuentra pleno soporte en la jurisprudencia de distintos países. En ese sentido, por mencionar alguno, podemos hacer mención a la Sentencia 5538/2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo Español, en la cual se expone que:

“El principio de no regresión, ha sido considerado como una “Cláusula de statu quo” o “de no regresión”, con la finalidad, siempre, de proteger los avances alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga”.

Pues bien la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible; del que se ocupa el citado artículo 2ª del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas “relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo” la obligación de proceder a la utilización del mismo “conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible”; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que si bien no se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos resulta incuestionable la afectación negativa que sobre los mismos se puede producir por su inclusión en una actuación urbanizadora y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos.”

En nuestro medio 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 consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que si se deslegitiman los mínimos de protección alcanzados a través de la Resolución N° AG-0072-2009, se dejaría sin resguardo jurídico-ambiental el denominado Humedal Bahía de Panamá, poniéndose en estado de vulnerabilidad el ya frágil ecosistema, y los procesos ecológicos de dicha área.

Dicho de otro modo, la desprotección de la superficie marino-costera establecida dentro del área protegida, expondría al humedal y su zona de amortiguamiento, a actividades incompatibles con la política de protección y conservación de los recursos naturales y culturales que se establece en la legislación vigente, y en el Plan de Manejo del área protegida, que exigen la garantía y mantenimiento de las características ecológicas de los ecosistemas de humedales del área (aspecto que advierte el artículo 8 del acto acusado en

concordancia con lo establecido en la Convención RAMSAR y la Conferencia de las Partes que establece el Marco de Referencia para la Aplicación de la Convención de RAMSAR).

Tales actividades, como razonablemente advierte el artículo 10 de la Resolución JD-N° 09-94 de 1994, podrían ser: **1.)** La remoción, tala, desmonte, relleno, desecación, extracción y cualquier otra actividad que afecte el flujo hidrológico de los manglares; **2.)** El hostigamiento, recolección, captura, cacería, transporte y/o comercialización de especímenes de la fauna silvestre; **3.)** La introducción de especies exóticas dentro del Humedal Bahía de Panamá; **4.)** El depósito de desechos sólidos, orgánicos e inorgánicos, y de aguas residuales; **5.)** El vertimiento de sustancias que contaminan las aguas marinas y fluviales, tales como agroquímicos, hidrocarburos, aguas servidas (industriales, riego, agropecuarias y domésticas) y otras, sin el debido tratamiento de dichas sustancias; **6.)** La entrada de nuevos ocupantes a los terrenos que conforman el área protegida; **7.)** El establecimiento de actividades que atenten contra la integridad y el mantenimiento de las características ecológicas del ecosistema, así como sus bienes y servicios ambientales, y los fines de conservación y uso sostenible del que pretende dicho Humedal Bahía de Panamá; **8.)** La roza y quema de rastrojos mayores de 5 años; **9.)** El desmonte (expansión de frontera agrícola), dentro del área; **10.)** La pesca, más allá de artesanal o de subsistencia; entre otras que puedan causar daños al Humedal y a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Así las cosas, esta Sala después de la ponderación cuidadosa de las normas alegadas y las circunstancias que giran en torno a los efectos jurídicos de la declaratoria del área protegida Humedal Bahía de Panamá, arriba a la conclusión de que el acto demandado, no infringe las normas aducidas así como tampoco afecta el ordenamiento jurídico en general; el cual, vale la pena insistir, en el peor de los casos, sí se vería lesionado con la adopción de una medida

legal, administrativa o judicial, que retrotraiga los efectos de protección hasta ahora conseguidos a través de la Resolución N° AG-0072-2009.

Tal consideración, como señala la precitada Sentencia 5538/2012 del Tribunal Supremo Español, que traemos a colación a modo de referencia, *“Solo es dable (...) cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe (por tanto) cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga”*; lo que *“exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o en parte (del medioambiente)”*. Aspecto que en este asunto no se configura.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Por último, esta Sala como guardiana de la legalidad y control de los actos administrativos dictados por los Entes Públicos, así como bajo la plena convicción y conciencia de la importancia del Humedal Bahía de Panamá, y de las preocupaciones medioambientales de nuestro tiempo, hace una exhortación a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), para que en próximas oportunidades, se aboque a defender en forma beligerante actuaciones que como ésta, guardan un interés general y público que se precisa proteger. Lo dicho, obedece a que en su informe explicativo de conducta, muestra la forma poco diligente en que actuaron ante esta jurisdicción, lo cual, sin lugar a dudas, genera desconfianza en la sociedad. Debemos tener presente, que uno de los deberes primordiales de los servidores públicos, es actuar en forma eficiente y responsable en las actuaciones administrativas confiadas a su cargo, en las Entidades para las cuales prestan sus servicios.

A consecuencia de lo aquí expresado, esta Judicatura, en base a los anteriores razonamientos, estima que debe declararse legal el acto administrativo demandado, representado por la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero



de 2009, y emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), al no configurarse las infracciones alegadas por la parte actora, razón por la que lo procedente es, no acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N° AG-0072-2009 de 3 de febrero de 2009, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y publicada en Gaceta Oficial N° 26,221 de 11 de febrero de 2009; y en consecuencia, **NO ACCEDE** a las pretensiones formuladas en la demanda ensayada.

**NOTIFÍQUESE,**

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**

**KATIA ROSAS**  
**Secretaria**