

Humedal Bahía de Panamá
Comunicación No.: SALA-CA.PMA/001/2019
Determinación No. 003/2019
Fecha: Miércoles 13 de noviembre de 2019

Determinación No.003/2019 relativa al análisis para determinar si frente a la Comunicación presentada se recomienda o no la apertura de un Expediente de Hechos, conforme a las consideraciones del Artículo 17.9 numeral 1 del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos (TPC-Panamá – EE.UU.).	
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/001/2019	Fecha de recepción: 08 de mayo de 2019
Peticionario/signatario de la Comunicación:	Mgrt. María Gabriella Dutari Mgrt. Luisa Pilar Araúz Arredondo
País Parte: Panamá	

I. Introducción

Atendiendo al Capítulo 17 Ambiental, del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos (en adelante “TPC”), en sus artículos 17.8 y 17.9 y de conformidad con el Acuerdo para el establecimiento de la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental del Tratado en referencia (en adelante la “SALA” o “la Secretaría”): *“cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”*. Recibida una Comunicación, la Secretaría debe verificar el cumplimiento de los requisitos y determinar si la misma amerita una respuesta de la Parte, atendiendo a los procedimientos establecidos en los artículos 17.8.2 y 17.8.4 del TPC.

El miércoles 08 de mayo de 2019, las ciudadanas María Gabriella Dutary y Luisa Pilar Araúz Arredondo abogadas en ejercicio, en nombre propio, presentaron vía correo electrónico una Comunicación Ambiental ante la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental (SALA), del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y Los Estados Unidos (TPC EEUU-Panamá), en la que aseveren que la República de Panamá está incumplimiento de la aplicación efectiva de su legislación ambiental¹.

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 17.8.2 del TPC, la Secretaría emitió la Determinación No. 001/2019 de 10 de junio de 2019 por medio de la cual confirmó el cumplimiento de los requisitos de presentación y procedió a analizar si se ameritaba la solicitud de respuesta a la Parte.

Analizado el contenido de la Comunicación presentado de conformidad con el artículo 17.8.4 del TPC, la Secretaría emitió la Determinación No. 002/2019 de 12 de junio de 2019 por medio de la cual determinó que la Comunicación

¹ El artículo 17.8 numeral 1 sobre Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental. Capítulo 17. TPC Panamá –E.E.U.U.

ameritaba solicitar respuesta a la Parte, en este caso Panamá, y se le envió formalmente dicha solicitud a través de la nota SALA-TPC EEUU-PANAMA-10-2019, recibida en el Ministerio de Ambiente el 13 de junio de 2019.

Conforme a la nota DAPB-0895-2019 de 29 de julio de 2019, la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente, en representación de la Parte, solicita se extienda el término para la presentación de la respuesta de 45 a 60 días conforme lo establece el artículo 17.8 del TPC Panamá –EE.UU., y dadas las consideraciones planteadas, la Secretaría extiende el término y así lo notifica a través de la nota SALA-TPC-EEUU-PANAMA-15-2019, entregada el 31 de julio de 2019.

Vencido el término y en tiempo oportuno, la Parte envía respuesta formal a la Comunicación, a través de la nota DAPB-0987-2019 de 13 de agosto de 2019 y adicionalmente remite información adicional a través de las notas DAPB-1256-2019 y OCTI-180-2019 de 12 de noviembre de 2019.

Analizadas las consideraciones expuestas por la Parte en su nota de respuesta en contraste con los hechos planteados por las peticionarias, y el contenido del artículo 17.9 numeral 1 sobre Expedientes de Hechos y Cooperación Relacionada y el artículo 17.14 sobre definiciones, en concordancia con el artículo 17.4.1 sobre procedimiento judicial o administrativo, la Secretaría dispone a través de la presente Determinación que la Comunicación Ambiental presentada e identificada como Humedal Bahía de Panamá, Comunicación No.: SALA-CA.PMA/001/2019, NO AMERITA RECOMENDAR LA APERTURA DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS y procede a exponer las motivaciones de su determinación.

II. Resumen del contenido de la Comunicación presentada

En la Comunicación Ambiental presentada e identificada con el No. SALA-CA-PMA/001/2019 denominada “Humedal Bahía de Panamá”, las remitentes aseveran que la República de Panamá ha incurrido en incumplimiento de la legislación ambiental panameña en lo que respecta a la elaboración del Plan de Manejo para el área protegida Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá.

Señalan las remitentes que el Humedal Bahía de Panamá es un área protegida importante como hábitat para especies de aves migratorias en la costa del Pacífico panameño y así fue declarada como Refugio de Vida Silvestre por la Ley 1 de 2 de febrero de 2015 y como Sitio Ramsar de Importancia Internacional, por la Ley 6 de 3 de enero de 1989.

La relación de hechos continúa describiendo que el artículo 12 de la Ley 1 de 2015 por la que se declara área protegida el Refugio de Vida Silvestre, Sitio Ramsar Bahía de Panamá establece un plazo no mayor de 2 años para que la Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con el Comité Nacional de Humedales de Panamá elaboraran el Plan de Manejo del área y que transcurrido el plazo de dos años, dicho documento no se ha elaborado².

² Relación de los hechos PRIMERO y SEGUNDO de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/001/2019, Bahía de Panamá.

La Comunicación presentada por las peticionarias describe el procedimiento realizado por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) en conjunto con el Ministerio de Salud (MINSa) para atender el mandato dispuesto por la ley para realizar el Plan de Manejo. Que este procedimiento incluyó la firma de un Convenio de Cooperación el cual estableció obligaciones y responsabilidades para el MINSa dentro de las cuales se encontraba el establecer con MIAMBIENTE las coordinaciones necesarias para la contratación y esquemas de ejecución de los proyectos a ser contratados por el MINSa para una serie de proyectos, entre ellos la Elaboración del Plan de Manejo de la RVSSRHBP.

Igualmente describen como se desarrollaron las convocatorias para la contratación para la "Elaboración del Plan de manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá" y como luego de dos intentos, las mismas se declararon desiertas. El MiAmbiente comunica que desarrollará el Plan de Manejo de manera oficiosa y solicita al MINSa la reasignación de los fondos previstos para ello y de esta manera transcurrió el término de dos años previsto por la ley 1 de 2015 para la elaboración del Plan de Manejo.

Específicamente las peticionarias aducen que la República de Panamá incurre en presunto incumplimiento, ya sea por acción u omisión, del artículo 12, de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015, que declara Área Protegida al Refugio de Vida Silvestre sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, el cuál dispone que: *"La Autoridad Nacional del Ambiente elaborará el Plan de Manejo del Humedal Bahía de Panamá, en un plazo no mayor de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, en coordinación con el Comité Nacional de Humedales de Panamá, organismo interinstitucional, interdisciplinario y órgano asesor del Gobierno Nacional y la sociedad civil panameña en materia de humedales, y aquellos actores que puedan contribuir en su elaboración"*.

III. Resumen de la respuesta de la República de Panamá

Mediante nota DAPB-0895-2019 de 29 de julio de 2019, el Ministerio de Ambiente a través de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, envió en tiempo oportuno y en representación de la República de Panamá, respuesta y solicitud de prórroga para la atención de la Comunicación Ambiental identificada como Humedal Bahía de Panamá, Comunicación No.: SALA-CA.PMA/001/2019 señalando entre otras cosas lo siguiente:

"... nos encontramos realizando las gestiones necesarias a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud, para ejecutar los proyectos que se desarrollen en el área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá y/o en su zona de amortiguamiento, en virtud de la Resolución DIEORA- IA- 119-2006 del 23 de noviembre de 2006, por la cual se aprueba el estudio de impacto ambiental "Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para la Ciudad y Bahía de Panamá".

En ese sentido, concretaremos una reunión con el Ministerio de Salud y la Unidad Coordinadora para el Saneamiento de Panamá, con el objeto de cumplir con los compromisos adquiridos entre ambas partes mediante la aprobación del convenio antes mencionado, entre ellos,

la elaboración del plan de manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Bahía de Panamá.”.

En adición a la nota anterior y atendiendo al término dispuesto por la prórroga solicitada, la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad remite la nota DAPB-0978-2019 de 13 de agosto de 2019 en donde describen lo siguiente:

“...hemos recibido la Nota UCP-SP-1833-2019 de 22 de julio de 2019; a través de esta, el Programa Saneamiento de Panamá solicita entre otras cosas, iniciar los acercamientos para efectuar los cambios que sean necesarios al pliego utilizado durante la primera convocatoria para la elaboración del plan de manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, a fin de realizar una segunda convocatoria.

En ese sentido, este Ministerio emite la Nota DM-1300-2019 de 26 de julio de 2019, en la cual comunica al Ingeniero Rafael Díaz, Coordinador General del Programa Saneamiento de Panamá, que nos encontramos comprometidos como parte de los esfuerzos en la conservación y gestión de las áreas protegidas, en reactivar e implementar el convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Salud.”.

Continúa describiendo la respuesta que se programó una reunión para el 20 de agosto del presente año con el equipo de trabajo responsable de las coordinaciones y seguimientos sobre el tema, a fin de determinar las acciones a seguir y establecer un cronograma de trabajo para cumplir con los plazos determinados en la vigencia del préstamo, al tiempo que ya se trabaja en la revisión de los términos de referencia y el pliego de cargos.

Se adjuntan a la nota de respuesta, copia de notas realizadas entre el Programa Saneamiento de Panamá y el Ministerio de Ambiente que describen las coordinaciones que se adelantan entre ambas instituciones.

La nota UCP-SP-1833-2019 de 22 de julio de 2019 enviada por el Programa Saneamiento de Panamá al Ministerio de Ambiente, retoma solicitud que fuera enviada a dicha institución el pasado 17 de diciembre del 2018 y señala: *“Nos permitimos, retomar dicha solicitud, y a su vez validar que se mantenga la intención de ejecutar el Plan de Manejo del Sitio Ramsar de Oficio, o en su defecto iniciar los acercamientos para efectuar los cambios que sean necesarios al pliego utilizado durante la primera convocatoria, a fin de realizar próximamente una segunda convocatoria”.*

La nota DM -1300-2019 de 26 de julio de 2019, emitida por parte del Ministerio de Ambiente en respuesta al Programa Saneamiento de Panamá describe que *“...está comprometido como parte de los esfuerzos en la conservación y gestión de las áreas protegidas, en reactivar e implementar el convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Salud “Para Ejecutar los Proyectos que se Desarrollen en el Área Protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Bahía de Panamá y/o en su Zona de Amortiguamiento”, el cual fue firmado el 24 de enero de 2017... cuya vigencia corresponde al 15 de marzo de 2022”*

A través de las notas DAPB-1256-2019 y OCTI-180-2019, emitidas el 12 de noviembre de 2019, por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad y la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Ambiente, respectivamente, se remitió a esta Secretaría información adicional sobre los avances en las coordinaciones que se adelantan entre el Ministerio de Ambiente

y el Ministerio de Salud con respecto a la elaboración del Plan de Manejo del Área Protegida Bahía de Panamá.

Conforme lo describe la nota UCP-SP-2005-2019 de 20 de agosto de 2019, el Ministerio de Salud atendiendo al Convenio de Cooperación que sostiene con el Ministerio de Ambiente, remite al Ministerio de Ambiente los nombres de los funcionarios designados para integrar el Comité de seguimiento de los compromisos adquiridos por el convenio para la ejecución de los proyectos en el Área Protegida Bahía de Panamá. Los mismos son parte de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá. Igualmente se informa que se designa al Ing. Alexis Botacio, Gerente de la Sección Socioambiental, como punto focal para las comunicaciones oficiales.

Por su parte, a través de la nota DM-1753-19 de 6 de septiembre de 2019, el Ministerio de Ambiente comunica al Ministerio de Salud sobre los funcionarios que por su parte han sido designados para integrar el Comité de seguimiento de los compromisos, integrándose por miembros de las Direcciones regionales de Panamá Metropolitana y Panamá Este, así como de las direcciones de Áreas Protegidas y Biodiversidad y Costas y Mares. Se designa como punto focal para las comunicaciones oficiales, al Ing. Dimas Arcia, Director de Áreas Protegidas y Biodiversidad. A través de esta nota igualmente se entrega al Ministerio de Salud, los términos de referencia (TdR) revisados y actualizados para la elaboración del Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, para los trámites correspondientes y el inicio del proceso de licitación para convocar la Consultoría.

IV. Análisis de los argumentos de la Comunicación Ambiental

A. Argumentos de las peticionarias:

Luego de leído y analizado el contenido de la Comunicación Ambiental presentada esta Secretaría ha identificado que el argumento central planteado por las peticionarias es el presunto incumplimiento de la legislación ambiental por parte de la República de Panamá en lo que respecta a la elaboración del Plan de Manejo para el área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, ya que como lo describen en la Comunicación en referencia, ha transcurrido el término de 2 años previsto por la Ley 1 de 2015 para la elaboración de dicho documento, sin que el mismo se haya elaborado.

B. Argumentos de la Parte

Vista y analizada la respuesta de la República de Panamá, esta Secretaría identifica como el argumento central de la respuesta de la Parte, el hecho de que se están realizando las gestiones entre las instituciones responsables de llevar adelante la elaboración del Plan de Manejo del área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá (Ministerio de Ambiente – Ministerio de Salud – Programa Saneamiento Panamá) y así retomar los procesos y acciones que quedaron pendientes desde diciembre de 2018 y desarrollar un plan de trabajo conjunto, que permita cumplir con los términos previstos en el Convenio de Cooperación Interinstitucional y así ejecutar los proyectos en el área protegida incluido el Plan de Manejo.

V. Determinación del Secretariado

Luego de analizados los argumentos tanto de las peticionarias como de la Parte, la Secretaría advierte que como fue expuesto en la Comunicación, transcurrió el término de 2 años previsto por la ley 1 de 2 de febrero de 2015 que crea el Área Protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá para la elaboración del Plan de Manejo de dicho sitio.

La Secretaría advierte igualmente, que conforme a la documentación aportada por las peticionarias así como la aportada por la Parte, se realizaron gestiones para iniciar el proceso de elaboración del Plan de Manejo del área protegida, gestiones que han sido retomadas por las Instituciones responsables en la nueva administración gubernamental.

Verificando el contenido del artículo 17.8 sobre Comunicaciones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental el mismo dispone en su numeral 5, literal a. que: **“si el asunto particular es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el secretariado no continuará con el trámite”**-el resaltado es agregado-.

Que conforme a lo dispuesto por el artículo 17.14.c del Capítulo 17, referente a las definiciones, procedimiento judicial o administrativo significa: **“Una actuación judicial, cuasijudicial o administrativa nacional realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; lo búsqueda de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; el proceso de expedición de una resolución administrativa...”**-el resaltado es agregado-.

La Secretaría verificó el contenido del Convenio de Cooperación No. S/N del 24 de enero de 2017 firmado entre el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud, para ejecutar los Proyectos que se desarrollen en el Área Protegida, Refugio de Vida Silvestre sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá y/o en su zona de amortiguamiento, el cual fuera utilizado como referencia tanto por las peticionarias, como por la Parte en su respuesta. Dicho Convenio de Cooperación, dispone en su cláusula SEGUNDA, numeral 4, literal f, que se encuentran dentro de las obligaciones del MINSA el: *“establecer con MIAMBIENTE, las coordinaciones necesarias para la contratación y esquemas de ejecución de los proyectos a ser contratados por MINSA de conformidad con las políticas de adquisición del BID y CAF según sea el caso, relacionados a la protección, conservación, educación ambiental, mejoramiento y restauración de la calidad ambiental que se desarrollen en el Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá y/o en su zona de amortiguamiento y que corresponden a los siguientes proyectos:... f. Elaboración del Plan de Manejo”*.

Que el mismo Convenio establece dentro de su cláusula TERCERA las obligaciones para el MIAMBIENTE, disponiendo en su numeral 5 *“la Elaboración de todos los pliegos, términos de referencia y los demás documentos relacionados con estos últimos –procesos de contratación-, que se requieran para la licitación y desarrollo de las actividades descritas el Numeral 4 de la Cláusula Segunda, de acuerdo a las políticas respectivas de los Bancos según los fondos a utilizar”*.

La cláusula SEXTA del Convenio de Cooperación en referencia dispone que el mismo tendrá una vigencia de cinco (5) años contados a partir de la fecha de refrendo de la Contraloría General de la República. Siendo que este hecho se dio en el año 2017, se entiende dicha duración hasta el año 2022, por lo que el mismo se encuentra vigente a la fecha y se puede continuar con el procedimiento hasta que se concluya con la emisión de la resolución de aprobación del Plan de Manejo para el Área Protegida, Refugio de Vida Silvestre, Sitio Ramsar, Bahía de Panamá.

Que lo anterior es cónsono con lo dispuesto en el artículo 17.14 sobre definiciones, del Capítulo 17 del TPC EEUU –Panamá antes citado, en cuanto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo.

Atendiendo a las consideraciones previas, en asocio con lo dispuesto en el Procedimiento de Trabajo de la SALA, y al artículo 17.9.1 del Capítulo 17 del TPC EEUU- Panamá que dispone que: *“Cuando el secretariado considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la comunicación amerita que se elabore un expediente de hechos, el secretariado o informará al Consejo e indicará sus razones”*, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este medio **DETERMINA NO RECOMENDAR LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS** siendo que el procedimiento administrativo para la elaboración del Plan de Manejo, se encuentra en desarrollo.

NOTIFÍQUESE a las peticionarias y al Consejo de Asuntos Ambientales para los fines previstos en el Capítulo 17, Ambiental del TPC Panamá –EE.UU. y el Procedimiento de Trabajo de la SALA.

Las copias de la Comunicación Ambiental presentada, sus documentos anexos, así como las Determinaciones emitidas por esta Secretaría, y las notas de respuesta de la Parte han sido previamente remitidas a todos los miembros del Consejo de Asuntos Ambientales y las peticionarias para los fines pertinentes, conforme a los términos del Capítulo 17 del Tratado de Promoción Comercial celebrado entre Panamá y los Estados Unidos y el Procedimiento para Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental de la Secretaría.

Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.