

Humedal Golfo de Montijo

Comunicación No.: SALA-CA.PMA/002/2019

Determinación No. 002/2019

Fecha: Miércoles 19 de junio de 2019

Determinación No.002/2019 relativa al análisis para determinar si la Comunicación presentada amerita solicitar una respuesta de la Parte conforme a las consideraciones del Artículo 17.8 numeral 4 del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos (TPC- Panamá – EE.UU.).	
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo	Fecha de recepción: 16 de mayo de 2019
Peticionario/signatario de la Comunicación:	Mgrt. María Gabriella Dutari Mgrt. Isaías Ramos Mgrt. Tania Arosemena Boderó en representación de Fundación MarViva.
País Parte: Panamá	

I. Introducción

El jueves 16 de mayo de 2019, los ciudadanos María Gabriella Dutary e Isaías Ramos, en nombre propio y Tania Arosemena Boderó en nombre y representación de Fundación MarViva, 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 aseveran que la República de Panamá está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Conforme al Artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos, se establece el procedimiento relativo a la Aplicación de la Legislación Ambiental por medio del cual, *“cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Dichas comunicaciones serán dirigidas a una secretaría u otro organismo apropiado (“secretariado”), que las Partes designen”*¹.

Atendiendo al numeral 2 del precitado artículo 17.8, y a la sección 5 del Procedimiento de Trabajo de la Secretaría, corresponde al Secretariado verificar el contenido de la Comunicación presentada y determinar si cumple con los requisitos establecidos por el Tratado. Si se resuelve que la Comunicación cumple los requisitos establecidos, se procederá a determinar si la misma amerita la solicitud de respuesta a la Parte, siguiendo los parámetros del numeral 4 del artículo 17.8.

II. Resumen del contenido de la Comunicación presentada

En la Comunicación, identificada con el No. SALA-CA-PMA/002/2019 denominada “Humedal Golfo de Montijo”, los remitentes aseveran que la República de Panamá ha incurrido en incumplimiento de la legislación

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.

ambiental panameña en lo que respecta a la elaboración y aprobación del Plan de Manejo para el área protegida Humedal Golfo de Montijo.

Señalan los remitentes que el Humedal Golfo de Montijo ubicado en la provincia de Veraguas es un área protegida de la República de Panamá creada bajo la categoría de “Área de Recursos Manejados” por medio de la Resolución de Junta Directiva de INRENARE No. JD-015-1994 de 29 de julio de 1994, que fuera modificada por la Resolución No. DAPVS 0001-2016 de 25 de enero de 2016. Al mismo tiempo, es un Humedal de Importancia Internacional designado bajo la Convención Ramsar la cual fuera ratificada por la Ley 6 de 3 de enero de 1989.

Se describe como complemento a las disposiciones legales anteriores que el Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por Panamá por la Ley No. 2 de 12 de enero de 1995, dispone en su artículo 8.b que *las Partes Contratantes elaborarán directrices para la selección, establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica*. Esta directriz es desarrollada igualmente por la Guía para la Aplicación de la Convención de la Diversidad Biológica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) la cual entre otras cosas establece que “...es de vital importancia preparar y acordar un plan de manejo que implemente una estrategia de conservación para el área protegida...”.²

La relación de hechos continúa describiendo que desde el año 2013, atendiendo a proceso para la elaboración del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo convocado por el actual Ministerio de Ambiente, se adjudicó a Fundación MarViva con el apoyo de otras organizaciones financieras, la responsabilidad de realizar dicho instrumento de gestión, con el objetivo de contar a corto plazo con un mecanismo de planificación para el mantenimiento de los bienes y servicios ecosistémicos del estuario del Golfo, entre otros.

Describen los peticionarios que el proceso de elaboración del Plan de Manejo en cuestión, contó con la participación de las comunidades costeras que convergen en el área protegida, e incluyó trabajo de campo y talleres que finalizaron en junio de 2014 e integraron la propuesta que se presentó a la consideración de la entonces Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) la cual a través de intercambio de notas, emite los comentarios y modificaciones que los consultores debieron atender y ajustar dentro de la propuesta de documento³ a fin de finalizar el proceso, sin embargo se extiende el proceso de correcciones a los productos cartográficos desde agosto de 2014 hasta junio de 2017.

La Comunicación continúa narrando que a través de nota DAPVS -1725-2017 de 18 de agosto de 2017 emitida por la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre se comunicó a la Fundación MarViva que la base de datos cartográfica cumplía de forma aceptable con los términos de referencia, por lo que se procedió a entregar el Plan de Manejo con sus anexos y cartografía completos a través de la nota MV-PTY-242-2017, que a partir de ese momento se ha verificado sobre la adopción y publicación del documento, pero no se ha emitido o publicado resolución al respecto.

² Relación de hechos del Primero al Tercero de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo.

³ El hecho QUINTO de la Comunicación detalla el intercambio de notas entre la institución y la Fundación mismas que abarcaron un período entre 2014 y 2017.

Describen los peticionarios que en el Informe Nacional para la COP 13 de la Convención Ramsar celebrada en el mes de octubre de 2018, se describe que ha sido elaborado el plan de manejo del Sitio RAMSAR Golfo de Montijo, sin embargo el mismo no ha sido aprobado a través de resolución, ni ha entrado en vigencia con la correspondiente publicación en Gaceta Oficial⁴.

Continúa describiendo la Comunicación que para febrero de 2018 la Federación de Pescadores Artesanales del Área de Influencia del Parque Nacional Coiba, que incluye a pescadores artesanales y operadores turísticos del área del Golfo de Montijo, envió nota al Ministerio de Ambiente solicitando la adopción del Plan de Manejo de dicha área protegida. Que para el mes de marzo de 2018, la Fundación MarViva dirige un escrito de petición al Ministerio de Ambiente para conocer el estatus del proceso de adopción del Plan de Manejo. A la fecha según lo describen los peticionarios, no se han respondido ninguna de estas peticiones⁵.

Aseveran los peticionarios igualmente que para marzo del año en curso, el Ministerio de Ambiente subió a su sitio web el documento "Propuesta Preliminar de Plan de manejo para el Humedal Golfo de Montijo" para consulta pública y recepción de comentarios por un período de 7 días calendario. Según describe la Comunicación, dicho documento no es el documento final de Plan de Manejo levantado por MarViva y el equipo de consultores, ni refleja el origen de los cambios propuestos en dicha "propuesta preliminar de plan de manejo" en consulta.

Según describen los hechos DUODÉCIMO y DÉCIMO TERCERO de la Comunicación, los peticionarios enviaron por separado, notas con comentarios a la "Propuesta Preliminar de Plan de Manejo para el Humedal Golfo de Montijo", manifestando entre otras cosas que dicho documento no fue el elaborado por los consultores, pero extrae información de la propuesta presentada por ellos; que incluyó cambios significativos en la zonificación sin un sustento y sin dar oportunidad a los usuarios de poder contrastar los cambios con el documento previo, que estas acciones restringen la participación ciudadana y atenta contra la transparencia. Adicionalmente señalan que dados los cambios sustanciales introducidos, este documento difiere de lo consensuado con los actores que participaron en su elaboración, desvirtuando el proceso de consulta pública y reduce la transparencia con las comunidades⁶.

Se aportan como pruebas las copias de las diferentes notas que se dieron entre la institución (ANAM/Ministerio de Ambiente) y la Fundación MarViva durante el proceso de elaboración de la Propuesta del Plan de Manejo del Golfo de Montijo. Igualmente se aportan las notas y peticiones presentadas al Ministerio de Ambiente solicitando respuesta sobre el estatus de la aprobación del documento Propuesta de Plan de Manejo del Golfo de Montijo. Se incluyen también, las notas con comentarios realizados posteriormente se diera la publicación en sitio web del Ministerio de Ambiente de la "Propuesta Preliminar de Plan de Manejo del Golfo de Montijo", así como el comparativo entre ambos documentos, la Acción presentada en la Corte Suprema de Justicia para tener acceso a la información del expediente y la documentación que no fue incluida

⁴ Hecho SEXTO de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo.

⁵ Relación de hechos OCTAVO, NOVENO y DÉCIMO de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo.

⁶ Relación de los hechos DUODÉCIMO Y DÉCIMO TERCERO de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo.

en las copias entregadas⁷ por parte del Ministerio de Ambiente a los peticionarios.

III. Análisis de la Comunicación

Vistos que conforme a la Determinación No. 001-2019 de 18 de junio de 2019 se verificaron los requisitos de la Comunicación No.: SALA-CA.PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo y se determinó que la misma cumple con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado sobre los requisitos de forma para su admisibilidad, seguidamente corresponde al Secretariado analizar el contenido de fondo de la Comunicación para determinar si la misma amerita se solicite una respuesta de la Parte conforme a lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 17.8 que a la letra dice:

*“17.8 Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental:
... 4. Cuando considere que una comunicación cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 2, el secretariado determinará si la comunicación amerita solicitar una respuesta de la parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:*

- a. Si la comunicación no es frívola y alega daño a la persona que la presenta;*
- b. Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Capítulo y del ACA, tomando en consideración los lineamientos en relación con dichas metas dispuestas por el Consejo y la Comisión de Cooperación establecida en el ACA;*
- c. Si se ha acudido a los recursos, al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y*
- d. Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación”.*

Análisis de las consideraciones dispuestas por el Artículo 17.8 numeral 4, del TPC Panamá – EE.UU. para determinar si la Comunicación Ambiental presentada amerita solicitar una respuesta de la Parte.	
Consideraciones	Análisis
<i>a. Si la comunicación no es frívola y alega daño a la persona que la presenta;</i>	Los hechos descritos en la Comunicación Ambiental presentada, hacen referencia al proceso llevado a cabo para la elaboración del Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo (Área Protegida de Recursos Manejados) y su fase de evaluación. Describe el intercambio de notas entre los peticionarios y la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre del actual Ministerio de Ambiente y las peticiones que fueron presentadas en torno a la solicitud de aprobación del documento y posteriormente los comentarios surgidos luego de la consulta pública llevada a cabo a través de la página web de la institución.

⁷ 17 documentos listados como pruebas en las páginas 6 y 7 de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2019 Humedal Golfo de Montijo.

	<p>No estima esta Secretaría que se desprenda ningún elemento de frivolidad en los argumentos planteados.</p> <p>Con respecto a la alegación de daño por parte de la persona que presenta la Comunicación, la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, establece que “... 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”⁸</p> <p>Atendiendo a lo anterior cualquier persona que se sienta afectada frente a un posible daño o incumplimiento ambiental, tiene derecho a recurrir a los procesos dispuestos por la legislación ambiental para la solución de los mismos.</p>
<p>b. Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Capítulo y del ACA, tomando en consideración los lineamientos en relación con dichas metas dispuestas por el Consejo y la Comisión de Cooperación establecida en el ACA;</p>	<p>Conforme al artículo 17.1 del Tratado, sobre Niveles de Protección, una de las metas que persigue el Capítulo es la procura de que cada Parte asegure que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas.</p> <p>Continúa estableciendo el Capítulo 17, artículo 17.2, que cada Parte adoptará, mantendrá e implementará leyes, reglamentos y cualesquiera otras medidas para cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos ambientales multilaterales listados en el Anexo 17.2 (“acuerdos cubiertos”), siendo uno de estos acuerdos la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, dada en Ramsar, 2 de febrero de 1971⁹.</p> <p>Siendo que la motivación de fondo de la Comunicación Ambiental presentada, guarda relación con la aplicación de la legislación ambiental en torno al proceso de elaboración, evaluación, acceso a la información y consulta pública de un instrumento de gestión ambiental, en este caso el Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo, es la opinión de esta Secretaría que el estudio que pueda realizarse en relación con la petición presentada, puede ayudar a identificar los medios para que la aplicación de la legislación ambiental sea efectiva y de esta manera cumplir</p>

⁸ Artículo 111 de Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, modificada por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 y Artículo 106 del Texto Único No. S/N de 8 de septiembre de 2016.

⁹ Anexo 17.2 Acuerdos Cubiertos, Capítulo 17 Ambiental, TPC Panamá- EE.UU.

	con los objetivos del Capítulo 17 del Tratado y del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).
c. Si se ha acudido a los recursos, al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y	<p>Conforme a la legislación panameña toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días¹⁰.</p> <p>La Comunicación presentada, aporta como parte del fundamento de su descripción de hechos, diferentes peticiones presentadas al Ministerio de Ambiente, en diferentes momentos dentro del proceso de evaluación para aprobación del documento Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo¹¹, las cuales aseveran no han sido atendidas.</p> <p>Con esta referencia, es opinión de esta Secretaría que se ha acudido a los recursos que ofrece la legislación de la Parte, en este caso Panamá, para solicitar la respuesta frente a la situación planteada.</p>
d. Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación”.	La petición presentada no hace referencia alguna a medios de comunicación. Los documentos aportados como pruebas y los hechos descritos en el texto de la Comunicación, son notas que se intercambiaron entre los peticionarios y el Ministerio de Ambiente que atienden el tema de fondo, el Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo y su proceso de evaluación, aprobación y consulta pública ¹² , así como documentos preparados por los peticionarios.

IV. Determinación del Secretariado

Luego de analizado el contenido de fondo de la Comunicación Ambiental presentada por los peticionarios, la Secretaría llega a la conclusión de que el

¹⁰ Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá, desarrollado por el artículo 74 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 rectora del Procedimiento Administrativo General.

¹¹ Nota de la Federación de Pescadores Artesanales del Área de Influencia del Parque Nacional Coiba de 21 de febrero de 2018; Nota MarViva MV-PTY-028-2018 de 27 de marzo de 2018; Escrito de Petición de Fundación MarViva, de 27 de julio de 2018; Nota MarViva MV-PTY-016-2019 de 18 de marzo de 2019; Nota CIAM-024 de 18 de marzo de 2019.

¹² Los peticionarios aportaron como parte de los documentos de sustento de la Comunicación: 17 documentos dentro de los cuales se encuentran notas de intercambio de información con la Institución rectora del tema, documento preparado por los peticionarios en donde contrastan la información entre los documentos de propuesta de Plan de Manejo del Humedal Golfo de Montijo y Plan de Manejo Preliminar del Humedal Golfo de Montijo, así como la decisión de la Corte Suprema de Justicia en Acción de Habeas Data interpuesta para el acceso a la información del expediente del proceso de evaluación del documento en referencia, entre otros.

fondo de la petición, persigue la aplicación de la legislación ambiental relacionada con el proceso de evaluación, aprobación, consulta pública y acceso a la información del Plan de Manejo del Área Protegida Golfo de Montijo.

Verificado el cumplimiento de los requisitos de forma para la admisibilidad de la Comunicación, que se establecen en el numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado, y analizadas las consideraciones dispuestas por el numeral 4 del mismo artículo en referencia, en asocio con lo dispuesto en el Procedimiento de Trabajo de la SALA, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este medio **DETERMINA** que la Comunicación **AMERITA** solicitar respuesta a la Parte, en este caso a Panamá, atendiendo a los términos establecidos en el numeral 5 del artículo 17.8 del Tratado y las secciones correspondientes del Procedimiento de Trabajo de la Secretaría.

NOTIFÍQUESE a los peticionarios 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.

REMÍTASE formalmente a la Parte la Comunicación Ambiental presentada, sus documentos anexos, así como las Determinaciones emitidas por esta Secretaría, a fin de que se presente respuesta a las aseveraciones de los peticionarios, conforme a los términos del numeral 5 del artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial celebrado entre Panamá y los Estados Unidos.



Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.