

201700255  
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ  
GESTION DE DOCUMENTOS  
RECEPCIÓN  
NOMBRE: Zelene B.  
FECHA: 10-01-17  
HORA: 1:13pm.

Panamá, 5 de enero de 2017  
DM-0055-2017

✓ Señor  
**RICARDO G. FERNÁNDEZ**  
Superintendente de Bancos  
Superintendencia de Bancos de Panamá  
Ciudad

Respetado señor Superintendente:

El día 30 de diciembre de 2016, hemos presentado una denuncia ante el Ministerio Público, con relación a la titulación de tierras consideradas como bienes de dominio público del Estado, en la región de los humedales de Matusagaratí, Provincia de Darién.

Por tal motivo, se adjunta a la presente una copia del escrito de denuncia, recibido en la Sección de Atención Primaria de la Fiscalía Metropolitana, para lo que considere propio.

Atentamente,

*Mirei Endara*  
**MIREI ENDARA**  
Ministra de Ambiente  
*ME/mo*  
ME/mo



Adjunto: Lo indicado.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE PANAMÁ  
GERENCIA DE GESTION DE DOCUMENTOS  
RECEPCION PB  
PARA: DJ  
DE: Jpa  
FECHA: 11-1-2017

2 CAP-10991 /30/12/14

C

**DENUNCIA PENAL CONTRA QUIEN  
O QUIENES RESULTEN  
RESPONSABLES POR LA PRESUNTA  
COMISIÓN DE DELITOS CONTRA EL  
AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, Y CUALQUIER OTRO  
DELITO EN QUE SE HAYA INCURRIDO  
EN PERJUICIO DEL ESTADO.**

**RESPETADOS MIEMBROS DEL CENTRO DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS  
DEL MINISTERIO PÚBLICO, E.S.D.**

Quien suscribe, **MIREI ENDARA**, mujer, panameña, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad personal No. 8-301-941, en mi condición de Ministra y representante legal del MINISTERIO DE AMBIENTE (MIAMBIENTE), otorgo poder especial, amplio y suficiente a la licenciada **RAISA ALVARADO**, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.8-807-207, abogada en ejercicio, localizable en las oficinas de Asesoría Legal del MINISTERIO DE AMBIENTE, ubicadas en el edificio 804, Sector Albrook, Corregimiento de Ancón, ciudad de Panamá, para que presenten formal denuncia penal por la comisión de **DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Y CUALQUIER OTRO DELITO EN QUE SE HAYA INCURRIDO EN PERJUICIO DEL ESTADO.**

La Licenciada ALVARADO, queda ampliamente facultada para recibir, sustituir, reasumir, ratificar, revocar e interponer todas las acciones legales que estime conveniente para el mejor cumplimiento del presente poder.

*Mirei Endara*  
**MIREI ENDARA**

Ministra de Ambiente

Cédula 8-301-941



MINISTERIO PÚBLICO  
FISCALÍA METROPOLITANA  
SECCIÓN DE ATENCIÓN PRIMARIA

Hoy, 30 de Diciembre de 2016  
*Raisa Alvarado*  
Firma  
*2:42 pm.*

**DENUNCIA**

**DENUNCIA PENAL CONTRA QUIEN  
O QUIENES RESULTEN  
RESPONSABLES POR LA PRESUNTA  
COMISIÓN DE DELITOS CONTRA EL  
AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, Y CUALQUIER OTRO  
DELITO EN QUE SE HAYA INCURRIDO  
EN PERJUICIO DEL ESTADO.**

**RESPETADOS MIEMBROS DEL CENTRO DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS  
DEL MINISTERIO PÚBLICO, E.S.D.**

Quien suscribe, **MIREI ENDARA**, mujer, panameña, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad personal No. 8- 301- 941, en mi condición de Ministra y representante legal del MINISTERIO DE AMBIENTE (MiAMBIENTE), facultada para este acto conforme a la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, y en virtud del artículo 1996 del Código Judicial, así como del artículo 83, parágrafo 1 del Código Procesal Penal, concurro ante vuestro despacho a fin de presentar formal DENUNCIA PENAL por la presunta comisión del **DELITO CONTRA EL AMBIENTE Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EN SUS MODALIDADES DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y CUMPLIMIENTO URBANÍSTICO TERRITORIAL Y CUALQUIER OTRO DELITO EN QUE SE HAYA INCURRIDO EN PERJUICIO DEL ESTADO.**

**I. EL DENUNCIANTE**

La Ley 8 de 25 de marzo de 2015, crea a MiAMBIENTE, como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente.

Por otro lado, de conformidad con el numeral 1 del artículo 83 del Código Procesal Penal, el servidor público que en el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible, debe denunciarlo a la autoridad competente.

**II. EL DENUNCIADO**

Son las personas que consintieron, participaron y/o se beneficiaron de la apropiación de bienes del Estado, sin el debido cuidado de las normas vigentes relacionadas con la materia.

101

## HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA NUESTRA DENUNCIA:

### I. Creación del Área Protegida Humedal Matusagaratí (en proceso)

Reiterando lo expresado anteriormente, debemos señalar que el artículo 5 de la Ley 41 de 1998 creó la otrora Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), ahora MiAMBIENTE, como la entidad rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, con la finalidad de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional del Ambiente.

Para tales efectos, MiAMBIENTE tiene la facultad de emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de dicha política y de la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.

En tal sentido, la Resolución AG-0916-2013 de 20 de diciembre de 2013 reglamenta el proceso para el manejo de áreas protegidas y dicta otras disposiciones, entre las cuales se encuentran las relacionadas con la creación de áreas protegidas.

En cumplimiento de dicha reglamentación, MiAMBIENTE consideró oportuno la realización de un Estudio Técnico Justificativo sobre el **Humedal de Matusagaratí**, localizado en la provincia de Darién, para la constitución de un área protegida, a fin de hacerle frente a la problemática del Humedal, considerado por encontrarse en áreas críticas y áreas prioritarias para la conservación, y debido a que corresponden a sitios en donde se han identificado objetos de conservación los cuales se enfrentan a varias amenazas, que han generado una presión antropogénica sobre estos ecosistemas y considerando las amenazas identificadas en el humedal, contenidas en el Diagnóstico Socioambiental, el cual fue presentado en 2015 por el Centro Regional Ramsar para la Capacitación e Investigación en Humedales en el Hemisferio Occidental (CREHO), el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) y la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD), esta misma propuesta podría ser considerada para una designación como Humedal de Importancia Internacional (Sitio Ramsar). Dicho diagnóstico sirvió como base para que la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (DAPVS), mediante nota DAPVS-2676-2016 de 30 de septiembre de 2016, diera inicio formal al proceso de declaración del Humedal Matusagaratí como área protegida, el cual se encuentra pendiente de decisión.

El mencionado Diagnóstico Socioambiental describe esta zona como el humedal continental natural más extenso del país, cuya existencia ha sido documentada desde 1774, y resaltó en la Caracterización del Área, Hidrológica y de suelos, lo siguiente:

“La hidrogeología de la región de la Laguna Matusagaratí se clasifica en la categoría de Acuíferos de extensión regional limitada (de permeabilidad baja a muy baja), con la calidad química de las aguas generalmente buena; mientras que la región del río Balsas y Chepigana se categoriza como marismas, generalmente con manglar (Ver Anexo 1: Mapa 4, Hidrogeología).

En la región de la laguna de Matusagaratí, los suelos son identificados, en general, como susceptibles a la erosión, con poca aptitud para la siembra de cultivos; recomendables para bosques y tierras de reservas (CEPSA, 2005). Según el mapa de capacidad agrológica de suelos de Panamá, dentro de los humedales de Matusagaratí y sus alrededores predomina suelos del tipo VIII. Esta área de la laguna comprende una gran extensión de espejo de agua cubierto de malezas. La circundan suelos de las clases VI. Estas dos clases presentan limitaciones de uso: severas (clase VI) e impedimento total para la producción de plantas comerciales (clase VIII). Estos terrenos califican únicamente para ser ocupadas por bosques y tierras de reserva (Ver Anexo 1: Mapa 5, Capacidad Agroecológica).”

Esta información, recopilada para la creación del área protegida, indica claramente que la superficie que requiere protección comprende ecosistemas terrestres y dulceacuícolas, cuyo funcionamiento está estrechamente vinculado, por lo que dichos ecosistemas son interdependientes. También señala dicho diagnóstico que el referido humedal comprende tres principales coberturas vegetales: el bosque de manglar, el bosque de cativo homogéneo y la vegetación baja inundable, y que esta última se extiende sobre un sistema de lagunas, que a su vez se vincula con otros territorios como manglares, alcornocales y cativales, y que puede ser imperceptible en terrenos cubiertos por estos y por bosques maduros, secundarios y rastrojos.

Es importante mencionar que, mediante informe de inspección DRDA- 436-2016, de 6 de octubre de 2016, realizada en Nuevo Progreso, corregimiento de Yaviza, distrito de Pinogana, provincia de Darién, se pudo constatar nuevamente las distintas coberturas vegetales acuáticas inundables y semiinundables típicas y representativas, entre otras, de los distintos ecosistemas que integran y representan el Humedal de Matusagaratí. Este mismo informe señala lo siguiente:

“Adicional a esto, se pudo constatar la evolución y madurez, de varios de estos ecosistemas, debido a la entrada de la época lluviosa, inclusive, la aparición de una nueva cobertura vegetal, no detectada anteriormente, dado que no se había desarrollado conspicuamente. Es la cobertura de Vegetación herbácea alta dominada exclusivamente por el Bijao de monte (*Maranta* sp.).

Como es bien sabido, dentro del Humedal de Matusagaratí, las vegetaciones bajas y altas, tanto arbustivas como herbáceas son los ecosistemas dominantes en materia de vegetaciones no leñosas, en los suelos inundables y semiinundables, que componen el Humedal de Matusagaratí.”

Debemos precisar para estos efectos, la definición del 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. Cabe destacar también que Panamá es firmante de la Convención RAMSAR, y es por ello que se 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 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, todo lo cual es una *política estatal*.

## II. Adjudicación de zonas inundables

Una vez iniciado el cúmulo de actividades relacionadas con la creación del área protegida, hemos observado que dentro de esta zona, se realizaron adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales. Precisamente, para tener claridad en cuanto al aspecto tenencial de esta zona, solicitamos el 28 de abril de 2016 mediante nota DAPVS-1074-2016, a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no obstante, la información proporcionada por el estudio de CREHO, referente a los títulos de propiedad otorgados en el área del Corregimiento de Rio Iglesias, que corresponde a la zona administrativa donde se localiza la propuesta del área protegida. La información proporcionada por ANATI a CREHO refleja 105 predios: 61 titulados y 43 predios levantados sin titular. Esta información también reflejó los nombres de los adjudicatarios con su correspondiente número de cédula, sin que siquiera haya certeza de que dichos adjudicatarios hubiesen ejercido posesión material previa y se dedicaran a actividades de subsistencia, toda vez que dichas zonas inundables se encuentran prácticamente en su estado natural.

No obstante lo anterior, existe un solo gran tenedor de tierras que ha concentrado la mayor parte de los mencionados predios y que se dedica a actividades agrícolas de palma aceitera y de arroz a nivel comercial.

Lo expuesto en el párrafo anterior, toma mayor fuerza con el contenido del artículo 258 de la Constitución Nacional, el cual señala:

*"Artículo 258.- Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada.*

*1. El mar territorial y las aguas lacustres fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley."*

Dadas las características físicas del área, expresadas en líneas anteriores, concluimos que las zonas inundables del Humedal Matusagaratí son "aguas lacustres y fluviales" o "playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables", por lo que no pueden ser objeto de apropiación privada. La evidencia aportada pone entonces de manifiesto la posible comisión de un hecho punible.

Ahora bien debemos indicar que, existe un trámite descrito en los artículos 10 y 12 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, donde se permite adjudicar aquellas tierras pertenecientes al patrimonio forestal del Estado o de aptitud preferentemente forestal sobre las cuales se estén desarrollando actividades agropecuarias u otras dirigidas al bienestar de la población, en cuyo caso corresponde a la ANATI, previo concepto favorable de MiAMBIENTE, efectuar dichas adjudicaciones, por lo que se presume que, bajo estos supuestos, decenas de solicitudes fueron presentadas bajo la figura de testaferos que prestaban su nombre para realizar los trámites de titulación de estas tierras ante el Estado y su posterior venta al verdadero interesado.

No obstante, el trámite previsto requería la revisión de la otrora ANAM, ahora MiAMBIENTE, con base en la **Resolución AG-0341-2002** de 31 de julio de 2002, cuyo artículo Segundo señala:

*"Segundo.*

*Delegar en el Jefe del Servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal para que en el trámite de titulación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado, previa evaluación técnica de la Administración Regional correspondiente, otorgue o niegue el concepto favorable a la adjudicación de dichas tierras, cuando se trate de superficies mayores a 50 hectáreas o cuando el área solicitada posea una cobertura de bosques naturales mayor a veinte (20) hectáreas."*

Bajo este supuesto, se realizaron solicitudes de trámite de titulación que fueron enviadas a la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (DIGICH) en Panamá, o a la Dirección Regional de Darién, para el otorgamiento de concepto favorable. Sin embargo, se presume que en distintas ocasiones se continuó con el trámite de titulación a pesar de la

709.

negativa expresa de la Dirección correspondiente y en otros casos ni siquiera se solicitó dicho concepto favorable. Incluso aquellas solicitudes que fueron consideradas viables desconocieron la normativa legal vigente.

**Ahora bien, debemos señalar que ante esta situación irregular, pueden estarse violentando principios fundamentales que precisamos de la siguiente manera:**

**A. Protección de los derechos humanos y el ambiente**

Según lo expresa nuestra **Constitución**, el Estado panameño ha sido establecido “con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional” (Preámbulo). Dentro de este contexto, una de las principales obligaciones jurídicas del Estado es **garantizar los derechos humanos** consagrados por la propia Constitución, los cuales, a su vez, “...deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona” (artículo 17, párrafo segundo).

Entre los derechos humanos que gozan de protección constitucional, se destacan:

1. **El derecho a la vida**, ya que “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida... a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción” (artículo 17, párrafo primero);
2. **El derecho a la salud**, puesto que “[e]s función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República”, lo cual se traduce en que “[e]l individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social” (artículo 109);
3. **El derecho a un ambiente sano**, siendo un “...deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana” (artículo 118);
4. **El derecho al desarrollo sostenible**, según el cual “[e]l Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas” (artículo 119), en tanto que “[e]l 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

10/10

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); y

5. **El derecho a la propiedad privada**, la cual “implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar” (artículo 48), de tal suerte que, “[c]uando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resulten en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social” (artículo 50).

Queda claro entonces que **la propiedad privada no es un derecho absoluto**, sino que se encuentra limitado constitucional y legalmente por el interés público o social, que en el caso presente se traduce en la protección de los derechos a la vida, a la salud, a un ambiente sano y al desarrollo sostenible. Más aún, tales derechos deben primar cuando exista colisión entre dicho interés público y el interés privado, que en el caso presente se encuentra representado por la propiedad privada.

En tal sentido, encontramos que el concepto de **interés público** ha sido claramente definido por la **Ley de Procedimiento Administrativo General**, en el sentido que, “[c]omo finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual” (Ley 38 de 2000, artículo 201, numeral 61).

En otras palabras, aun cuando MiAMBIENTE no las haya declarado formalmente como áreas protegidas, las zonas inundables que forman parte del Humedal Matusagaratí gozan de un alto grado de protección jurídica como **bienes de la personalidad de naturaleza colectiva**, de tal suerte que, aun cuando puedan existir intereses privados en dichas zonas inundables, las mismas solo deben ser aprovechadas en forma compatible con sus características ecológicas, limitando cualquier desarrollo contrario al interés público.

## B. **Protección de los bienes de dominio público**

Para el cumplimiento de sus fines, el Estado panameño se ha reservado la **propiedad exclusiva de los bienes de dominio público**, los cuales, de conformidad con la **Constitución**, “no pueden ser objeto de apropiación privada” (artículo 258, párrafo primero).

Por disposición constitucional, dichos bienes de dominio público incluyen:

1. “El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros...[, los cuales] son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley” (artículo 258, numeral 1); y

2. “Los demás bienes que la Ley defina como de uso público” (artículo 258, numeral 5), entre los cuales se encuentran: **los recursos naturales y el agua**, de conformidad con la **Ley General de Ambiente** (Ley 41 de 1998, artículos 62 y 81), **el patrimonio forestal del Estado**, de conformidad con la **Ley Forestal** (Ley 1 de 1994, artículo 12), **la vida silvestre**, de conformidad con la **Ley de Vida Silvestre** (Ley 24 de 1994, artículos 1 y 3, numeral 3), y **las áreas protegidas**, de conformidad con la **Ley que crea el Ministerio de Ambiente** (Ley 8 de 2015, artículo 33).

Por otra parte, según la **Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano**, “son espacios públicos protegidos por el Estado: ...las playas, las servidumbres, las orillas de ríos y los cuerpos de agua públicos, los manglares, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos...” y “en general, todos los bienes públicos existentes o proyectados, en los que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente...” (Ley 6 de 2006, artículo 28, numerales 5 y 6).

Por si fuera poco, la **Ley de Titulación de Costas e Islas** establece que “[n]o serán objeto de titulación las zonas de manglares..., las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada. Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en las normas respectivas.” Igualmente, establece que “[e]n las áreas protegidas no se harán reconocimientos de derechos posesorios, salvo que estos se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaratoria de dichas áreas. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable” (Ley 80 de 2009, art. 10).

Finalmente, el **Código Fiscal** establece que “[s]on inadjudicables... los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares” (artículo 116, numeral 3), mientras que el **Código Civil** establece que “[s]on bienes de dominio público... [l]os destinados al uso público, como... las riberas; playas, radas y otros análogos” (artículo 329, numeral 1).

En otras palabras, aun cuando MiAMBIENTE no las haya declarado formalmente como área protegida, las zonas inundables que forman parte del Humedal Matusagaratí también gozan de un alto grado de protección jurídica como **bienes de dominio público**, de tal suerte que, aun cuando puedan existir derechos adquiridos dentro del mismo, sean éstos de propiedad o posesorios, dichas zonas marinas y costeras solo deben ser aprovechadas en forma compatible con sus características ecológicas, limitando cualquier desarrollo contrario al interés público.

Específicamente, conceptuamos que **cualquier derecho posesorio reconocido o título de propiedad adjudicado** sobre zonas inundables del Humedal Matusagaratí es nulo de nulidad absoluta. Ello es así por cuanto la propia Constitución establece que “[s]e garantizará la propiedad privada [siempre y cuando haya sido] adquirida con arreglo a la Ley...” (artículo 47).

Cabe destacar que la Sala Tercera ha hecho propio el criterio de los tratadistas colombianos Esteban Mora Caicedo y Alfonso Rivera Martínez, conforme al cual “[e]l Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevalecimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, el Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiendo que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general” (Auto de 8 de enero de 2003). En apariencia, nada de ello se cumplió en el caso presente.

### C. **Observancia del debido proceso legal**

De conformidad con la **Constitución**, “[l]as autoridades de la República están instituidas para... asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley” (artículo 17), siendo responsables “por infracción de la Constitución o de la Ley... y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas” (artículo 18). Lo anterior quiere decir que los funcionarios públicos están obligados a realizar todas sus actuaciones “sin menoscabo del debido proceso legal... y con apego al principio de estricta legalidad” (Ley 38 de 2000, artículo 34).

En la esfera administrativa, la **Ley de Procedimiento Administrativo General** establece que “[t]odo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite” (Ley 38 de 2000, artículo 201, numeral 1, párrafo segundo).

En tal sentido, conceptuamos que el **reconocimiento de derechos de propiedad o posesorios** sobre zonas inundables del Humedal Matusagaratí no solo vulneró la normativa expuesta en las secciones precedentes, sino que también incumplió con el debido proceso legal, por las siguientes razones:

- a) **Falta de competencia.** Las autoridades que intervinieron en dicho reconocimiento no estaban facultadas para desafectar bienes de dominio público o reconocer derechos de propiedad o posesorios sobre ellos (Ley 38 de 2000, artículo 36).

b) **Ilicitud de objeto.** El reconocimiento de tales derechos sobre bienes de dominio público es nulo de nulidad absoluta, por ser de “contenido... imposible o constitutivo de delito” (Ley 38 de 2000, artículo 52, numeral 3 y Código Penal, artículo 419).

c) **Desviación de poder.** El reconocimiento de tales derechos sobre bienes de dominio público constituye desviación de poder, que se define como “la emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley” (Ley 38 de 2000, artículo 53).

d) **Inobservancia del procedimiento.** El reconocimiento de tales derechos deviene nulo de nulidad absoluta, por cuanto “se dict[ó] con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impli[ca]n violación del debido proceso legal” (Ley 38 de 2000, artículo 52, numeral 4).

Dentro de este contexto, cabe advertir que el artículo 4 del Decreto 5-A de 23 de abril de 1982, por el cual se reglamenta la Adjudicación de Tierras Estatales Rurales, de la Quebrada Guayabo paralela al Río Wacuco, en el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, hasta la Frontera con Colombia, señala:

**“Artículo 4.** Se prohíbe, igualmente, la adjudicación de las tierras forestales y de los bosques de producción, protectores y de los especiales situados ambos lados del río Chucunaque, colindado con la Comarca de San Blas y el Parque Nacional de Darién, incluyendo los bosque de cativo y las áreas adyacentes a la laguna de Matusagarati.”

Queda clara en esta normativa la negativa del Estado de adjudicar derechos de propiedad sobre parcelas estatales rurales en las zonas inundables a las que nos hemos referido, lo cual debe armonizarse con el deber del Estado de conservar los recursos naturales renovables, para beneficio de las generaciones actuales y futuras. Por tanto, resulta cuestionable la adjudicación que se realizó en estas zonas a favor de terceras personas, que si bien pudieron actuar de buena fe, realizaron negocios de compraventa, desconociendo las limitaciones legales que pesan sobre las zonas señaladas.

Por otro lado, resulta importante señalar que la Ley Forestal, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, establece lo siguiente:

**“Artículo 23.**

*Queda prohibido el aprovechamiento forestal; el dañar o destruir árboles o arbustos en las zonas circundantes al nacimiento de cualquier cauce natural de agua, así como las áreas adyacentes a lagos, lagunas, ríos o*

quebradas. Esta prohibición afectará una franja de bosques de la siguiente manera:

1. Las áreas que bordean los ojos de agua que nacen en los cerros en un radio de doscientos (200) metros, y de cien (100) metros si nacen en terrenos planos;
2. En los ríos y quebradas, se tomará en consideración el ancho del cauce y se dejará a ambos lados una franja de bosque igual o mayor al ancho del cauce que en ningún caso será menor de diez (10) metros;
3. Una zona de hasta cien (100) metros desde la ribera de los lagos y embalses naturales;
4. Las áreas de recarga acuífera de los ojos de agua en que las aguas sean para consumo social. Estos bosques a orillas de los cuerpos de agua, no pueden ser talados bajo ningún argumento y serán considerados bosques especiales de preservación permanente."

Artículo 24.

En las cabeceras de los ríos, a lo largo de las corrientes de agua y en los embalses naturales o artificiales, cuando se trate de bosques artificiales, queda prohibido el aprovechamiento forestal, así como daños o destrucción de árboles o arbustos dentro de las siguientes distancias:

...

2. En los ríos y quebradas se tomará en consideración el ancho del cauce y se dejará el ancho del mismo a ambos lados pero en ningún caso será menor de diez (10) metros. También podrá dejarse como distancia una franja de bosque no menor de diez (10) metros;
3. En las áreas de recarga acuífera en un radio de cincuenta (50) metros de los ojos de agua en que las mismas sean para consumo social; y
4. En los embalses naturales o artificiales hasta diez (10) metros desde su nivel de aguas."

En los artículos antes transcritos, podemos encontrar que existe una protección especial sobre las zonas de hasta cien (100) metros desde la ribera de los lagos y embalses naturales, así como la prohibición del aprovechamiento forestal en dichas zonas. No obstante, tal como hemos venido relatando, se adjudicaron terrenos con este tipo de protección a las personas enlistadas en la información aportada por la ANATI a CREHO.

Con el fin de proteger los bosques existentes en la región, las normas ambientales han procurado que existan este tipo de tutelas especiales, toda vez que éstas áreas cumplen una función importante para el régimen de aguas, protección del suelo y albergue de la fauna silvestre, y particularmente para la protección del recurso hídrico.

Por otra parte, resulta preocupante que pudieran haber instituciones financieras sosteniendo actividades agropecuarias sobre las referidas zonas inundables, con base en los títulos antes mencionados.

7000

## DELITOS DENUNCIADOS

### I. Presuntos delitos cometidos por funcionarios públicos

#### A. Delito contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial

En ejercicio de sus funciones públicas, los funcionarios relacionados con los procesos de titulación serían responsables por promover, efectuar o facilitar la aprobación de conceptos favorables, reconocimiento de derechos de propiedad o posesorios, con la inobservancia e incumplimiento de las normas legales y reglamentarios contenidos en las normas antes citadas.

De los hechos expuestos en la presente denuncia, se evidencia la posible infracción de los tipos penales contemplados en el Libro II, Título XIII, Capítulo III del Código Penal vigente, es decir, el delito contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial, en su modalidad de delitos de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento Urbanístico Territorial, específicamente lo contemplado en el artículo 416, el cual versa de la siguiente manera:

*"Artículo 416. El servidor público que venda, done, conceda o de cualquier otro modo adjudique tenencia o posesión sobre todo o parte de un bien inmueble de dominio público o que sea parte de un área protegida será sancionado con pena de cinco a diez años de prisión."*

Como podemos ver a lo largo de la denuncia presentada, la conducta de cada uno de los funcionarios como posibles vinculados con los hechos denunciados, se enmarca dentro del contenido del artículo anterior. Ello es así, puesto que se pasó por alto la normativa ambiental que debían cumplir con respecto al trámite que le correspondía supervisar dentro del proceso de otorgamiento de la adjudicación de tierras en áreas donde no se permite la apropiación por ser considerados bienes de dominio público. Por el contrario, aprobaron distintos documentos que no cumplían con los requerimientos mínimos exigidos para las distintas leyes y reglamentos existentes.

Aunado a lo anterior, la Constitución Política de la República de Panamá, contempla en su Capítulo 7º un Régimen Ecológico, el cual en su artículo 120 señala:

*"Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia."*

Y el artículo 258:

*"Artículo 258.- Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada."*

1. El mar territorial y las aguas lacustres fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y acueductos.
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

*En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado”.*

*\*Lo subrayado es nuestro*

Ante el contenido de los artículos 120 y 255 de nuestra Constitución, queda claro que es un deber constitucional del Estado garantizar que el aprovechamiento de las riquezas naturales del país se lleve a cabo racionalmente, de manera tal que se asegure su sostenibilidad; además de indicar que este tipo de áreas consideradas como lacustres no pueden ser objeto de apropiación privada. Sin embargo, con las actuaciones aquí denunciadas, podemos observar que los funcionarios llamados a cumplir con las normas ambientales con la finalidad de que se dé esta buena administración, no cumplieron a cabalidad su obligación, sino que, por el contrario, realizaron un serie de actos que van en contra de la normativa y que de manera directa afecta en gran medida el bien jurídico tutelado, el cual es el ambiente.

El planteamiento de esta institución ante la presente denuncia se refuerza aún más, ante la aplicación del principio precautorio que opera en materia ambiental, frente al riesgo potencial para todo el ecosistema del Humedal de Matusagaratí. Así entonces, no es suficiente para MiAMBIENTE que la normativa garantice el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el deber de vigilancia que tiene el Estado sobre la materia, ya que la seriedad y contundencia de múltiples estudios realizados advierten sobre el peligro de extinción de diferentes especies que se pudieron documentar en las zonas inundables del Humedal de Matusagaratí, así como también en las áreas protegidas contiguas, como lo son la Reserva Hidrológica de Filo del Tallo-Canglón y la Reserva Forestal Chepigana, las cuales mantienen la conectividad entre la fauna y la flora del área. El Humedal de Matusagaratí forma parte de un conjunto de ecosistemas que se interrelacionan entre sí, tales como cuencas que presentan interconectividad biogeográfica, pero que no han sido delimitadas, y por ende los patrones hidrológicos que se integran entre las zonas continentales hasta las estuarinas no han sido caracterizadas. De esta forma, la adjudicación de estas tierras y los proyectos que en ellas pudieran desarrollarse podrían provocar impactos ambientales que afecten los ecosistemas mencionados, por lo que resulta

*10/11*

indispensable contar con una protección especial a la cual va dirigida nuestro proceso de declaración de la misma como área protegida.

Por último, no nos queda más que señalar que, frente a los hechos denunciados y las pruebas adjuntadas queda claramente establecido tanto el elemento subjetivo como el objetivo.

#### **B. Delito contra la Administración Pública**

Consideramos improbable que las conductas denunciadas hayan ocurrido sin mediar un beneficio económico para los funcionarios involucrados. Por ello, el Ministerio Público debe investigar la presunta comisión de este delito, en la modalidad de Corrupción de Servidores Públicos (Código Penal, Título X, Capítulo II):

*“Artículo 345. Será sancionado con prisión de dos a cuatro años el servidor público que, personalmente o por persona interpuesta, incurra en las siguientes conductas:*

- 1. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja, para realizar, omitir o retardar un acto en violación de sus obligaciones, o quien las acepte a consecuencia de haber faltado a ellas.*
- 2. Acepte, reciba o solicite donativo, promesa, dinero o cualquier ventaja o beneficio, para realizar un acto propio de su cargo o empleo, sin faltar a sus obligaciones, o como consecuencia del acto ya realizado.”*

### **II. Presuntos delitos cometidos por particulares**

#### **A. Delito contra la Administración Pública**

La corrupción del funcionario tiene su contraparte en la corrupción del particular. Por ello, el Ministerio Público debe investigar la presunta comisión de este delito, en la modalidad de Corrupción de Servidores Públicos (Código Penal, Título X, Capítulo II):

*“Artículo 347. Quien, bajo cualquier modalidad, ofrezca, prometa o entregue a un servidor público donativo, promesa, dinero o cualquier beneficio o ventaja para que realice, retarde u omita algún acto propio de su cargo o empleo o en violación de sus obligaciones, será sancionado con prisión de tres a seis años.”*

#### **B. Delito contra el Orden Económico**

Debido a las cantidades exorbitantes de dinero que se requieren para actividades económicas como las detalladas en la presente denuncia, el Ministerio Público debe investigar la presunta utilización del sistema financiero en la comisión de este delito, en la modalidad de Blanqueo de Capitales (Código Penal, Título VII, Capítulo IV):

*“Artículo 254. Quien personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros, previendo razonablemente que proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, los delitos contra el Derecho de Autor y Derechos Conexos, delitos contra los Derechos de la Propiedad Industrial, Tráfico Ilícito de Migrantes, Trata de Personas, tráfico de órganos, delitos contra el Ambiente, delitos de Explotación Sexual Comercial, delitos contra la Personalidad Jurídica del Estado, delitos contra la Seguridad Jurídica de los Medios Electrónicos, estafa calificada, Robo, Delitos Financieros, secuestro, extorsión,*

*homicidio por precio o recompensa, Peculado, Corrupción de Servidores Públicos, Enriquecimiento Injustificado, pornografía y Corrupción de Personas Menores de Edad, robo o tráfico internacional de vehículos, sus piezas y componentes, Falsificación de Documentos en General, omisión o falsedad de la declaración aduanera del viajero respecto a dineros, valores o documentos negociables, falsificación de moneda y otros valores, delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación, delitos contra la Seguridad Colectiva, Terrorismo y Financiamiento del Terrorismo, delitos Relacionados con Drogas, Piratería, Delincuencia Organizada, Asociación Ilícita, Pandillerismo, Posesión y Tráfico de Armas y Explosivos y Apropiación y Sustracción Violenta de Material Ilícito, tráfico y receptación de cosas provenientes del delito, delitos de contrabando, defraudación aduanera, con el objeto de ocultar, encubrir o disimular su origen ilícito, o ayude a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles, será sancionado con pena de cinco a doce años de prisión." (El subrayado es nuestro.)*

### **SOLICITUD ESPECIAL**

Por todo lo antes señalado, es de interés primordial de Mi AMBIENTE que los hechos denunciados sean investigados con la rigurosidad que mandan la Constitución y la Ley, por lo que requerimos al Ministerio Público, inicie la investigación penal correspondiente y se sancione a los responsables que incurrieron en la comisión de un ilícito en perjuicio del ambiente.

### **PRUEBAS:**

1. Mapa de propuesta de límites de la futura área protegida Refugio de Vida Silvestre Humedal de Matusagaratí, incluyendo el listado de predios suministrado por ANATI a CREHO.
2. Mapa de tipo de vegetación del Humedal de Matusagaratí.
3. Mapa explicativo de protección de la zona hídrica.
4. Copia autenticada del informe de inspección DRDA- 436-2016 de 6 de octubre de 2016.
5. Copias autenticadas del Diagnóstico socio-ambiental, Laguna de Matusagaratí-Centro Regional Ramsar para la Capacitación e Investigación en humedales en el Hemisferio Occidental, CREHO.
6. Información de fincas aportada por la empresa Agricultura y Servicios, S.A (AGSE), dentro del periodo de consulta pública de la creación del área protegida.

**DERECHO:** Artículos 120 y 258 de la Constitución, artículos 254, 345, 347 y 416 del Código Penal vigente y demás normas concordantes.

Panamá, a su fecha de presentación.

*Mireia Lendare*  
**MIREIENDARA**  
Ministra de Ambiente  
Cédula 8-301-941

Página 15 de 15

MINISTERIO PÚBLICO  
FISCALÍA METROPOLITANA  
SECCIÓN DE ATENCIÓN PRIMARIA

**RECIBIDO**  
Hoy, 30 de Diciembre de 2016  
*Rayo J. Uney*  
Firma 2:42 p.m.