

**REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

RESOLUCIÓN No. ANTAI-AL-064-2022. Panamá, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), establece, entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental; así como el cumplimiento del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004.

Que el numeral 10 de la referida excerta legal faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que, en concordancia con lo anterior, el numeral 24 del referido artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, establece que esta Autoridad tiene la atribución de atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

Que cursa ante esta Autoridad, la denuncia promovida por el señor [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], por supuestas irregularidades administrativas, presuntamente cometidas en el Ministerio de Ambiente, consistentes en no actualizar el listado de especies que se pueden cazar,

además de introducir cambios para la admisión de permisos que realizan los clubes de caza a solicitud de sus agremiados.

I. ANTECEDENTES:

Mediante Resolución de 16 de abril de 2021, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, decidió iniciar un examen administrativo, en virtud de los hechos denunciados por el señor [REDACTED] [REDACTED] (fs. 52 y 53).

Los hechos denunciados consisten en que el Ministerio de Ambiente debe realizar cada dos años un estudio de especies de flora y fauna amenazadas en Panamá; sin embargo, desde 1980 solo se han realizado 3 estudios, por lo cual, a pesar de múltiples solicitudes en ese sentido, no se le ha indicado al Club Deportivo de Caza y Pesca de Panamá las especies que se pueden cazar según lo dispuesto en las normativas. Además, a su juicio, en detrimento de lo dispuesto en la Ley 6 de 2002, se realizaron cambios en los formularios y métodos de admisión de los documentos para el trámite de los permisos para la caza deportiva que realizan los clubes de caza a solicitud de sus agremiados, al obligar a cada miembro inscrito a presentar personalmente su solicitud (fs. 1 a 3).

II. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN:

A fin de investigar los hechos denunciados, mediante la Nota No. ANTAI-OAL-131-2021 de 16 de abril de 2021, recibida en el Ministerio de Ambiente el 20 de abril de 2021 (fs. 54 y 55), esta Autoridad solicitó la siguiente información:

1. Detalle el procedimiento establecido para el trámite de permisos para la caza deportiva.
2. ¿Existe un listado actualizado de las especies que se pueden cazar, según lo dispuesto en la normativa vigente?. De ser afirmativo, ¿de qué fecha es dicho listado?.
3. ¿Qué autoridad dentro del Ministerio de Ambiente, es la responsable de realizar los trámites y emitir los permisos de caza deportiva?

En respuesta, el Ministro de Ambiente, a través de la Nota No. DM-0763-2021 de 27 de abril de 2021, visible a fojas 56 a 59 del expediente, indicó, respecto al procedimiento para el trámite de permisos para la caza deportiva, que el artículo 6 de la Ley No. 39 de 24 de noviembre 2005, sobre vida silvestre, establece los requisitos para obtener dichos permisos y, adicionalmente, el Ministerio de Ambiente, conforme a lo establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, ha elaborado un formulario con la finalidad de facilitar a los solicitantes, los datos que deben ser aportados para el proceso administrativo correspondiente.

Adicionalmente señaló que: *“una vez ingresados los documentos, el Departamento de Biodiversidad procede con la conformación y foliado del expediente respectivo, al cual se le asigna una numeración; posteriormente es asignado a un técnico de biodiversidad a quien le corresponde la revisión de los documentos presentados y la elaboración de un informe técnico, para posteriormente ser entregado a la secretaria del Departamento, que a su vez, remite a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, los expedientes en trámite. En la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, los expedientes son asignados a los asesores legales; estos deberán ser revisados y de cumplir con todos los requisitos, se procede con la elaboración de la resolución administrativa y del documento que identifica a la persona como “cazador deportivo”. Las resoluciones y los documentos que identifican a la persona como “cazador deportivo”, son firmadas por el Director de Áreas Protegidas y Biodiversidad, los cuales finalmente se envían al Departamento de Biodiversidad para su notificación y entrega. Adicional a lo anterior, la Resolución DM-0319-2019 de 14 de agosto de 2019 “Por medio de la cual se delegan funciones a los (as) Directores (as) Regionales del Ministerio de Ambiente y se dictan otras disposiciones”, establece el procedimiento a seguir, cuando las solicitudes de permiso de caza deportiva, son presentadas ante las Direcciones Regionales de MiAMBIENTE”.*

Señaló además, que con base en el artículo 4 de la Ley No. 24 de 7 de junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones, la autoridad dentro del Ministerio de Ambiente encargada de los trámites de permisos de caza deportiva, es la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

Con relación a si existe un listado actualizado de las especies que se pueden cazar, según lo dispuesto en la normativa vigente, en la referida Nota No. DM-0763-2021 de 27 de abril de 2021, se señaló que el Calendario Cinegético enunciado en el artículo 18 de la Ley 39 de 2005 contempla especies para la caza deportiva; no obstante, en la Resolución DM -00657-2016 de 16 de diciembre de 2016 se contemplan especies amenazadas que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 24 de 1995, no pueden ser objeto de caza.

En consecuencia, en la nota en referencia, suscrita por el Ministro de Ambiente, se concluye lo siguiente:

“... Aun cuando existe un calendario cinegético aprobado mediante la Ley No. 39 de 24 de noviembre de 2015, la Ley No. 24 de 7 de junio de 1995 “De vida silvestre”, establece la prohibición de cazar especies amenazadas y/o en peligro de extinción.

Es preciso citar lo consagrado en nuestra Constitución Política de la República de Panamá, la cual en sus artículos 119 y 120 ...

... De acuerdo a este mandato constitucional, se debe prevenir la contaminación del ambiente, mantener el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los ecosistemas, por lo que no es posible otorgar permisos de caza deportiva de especies que se mantienen en estado de vulnerabilidad y/o peligro de extinción, toda vez, que esto propiciaría una violación a nuestra Carta Magna.

Cabe señalar, que mediante Ley No. 2 de 12 de enero de 1995, se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, el cual estipula que los Estados Parte tienen el deber de establecer y mantener la legislación necesaria para proteger a las especies amenazadas ...

... En este orden de ideas, es evidente que la protección de especies amenazadas, vulnerables o en peligro de extinción es un mandato que proviene de normas tanto nacionales como internacionales”.

III. ETAPA PROBATORIA Y DE ALEGATOS:

En atención al artículo 139 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, esta Autoridad, mediante Resolución de 12 de mayo de 2021, fijó el término de ocho (8) días hábiles para que las partes aportaran las pruebas que estimaran convenientes, decisión notificada a través del Edicto No. 121-2021, desfijado el día 17 de mayo de 2021; no obstante, no fueron aportadas pruebas al proceso (fs. 60 y 61).

Posteriormente, mediante Resolución de 31 de mayo de 2021, notificada por medio del Edicto No. 126-2021, desfijado el 8 de junio de 2021, se fijó el término de cinco (5) días hábiles para que las partes propongán sus alegatos por escrito; sin embargo, no fueron presentados memoriales contentivos de alegatos de conclusión.

IV. DECISION DE ESTA AUTORIDAD:

A fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 6, de la Ley No. 33 de 2013, esta Autoridad se avoca a emitir la Resolución respectiva en la presente investigación, procediendo a evaluar los elementos materiales del proceso que nos ocupa, a fin de determinar, si se ha incurrido en presuntas irregularidades administrativas o posibles violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, denunciadas, conforme a las reglas de la sana crítica, en acatamiento de lo que al efecto dispone el artículo 145 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

De las normas previamente referidas, puede apreciarse que esta Autoridad se encuentra facultada legalmente para examinar la gestión administrativa de las entidades del Gobierno Central, tal como lo dispone el numeral 10 del artículo 6 de la ley No. 33 de 2013, por lo que, en el caso bajo examen, estamos en presencia de una denuncia por presuntas irregularidades administrativas que afectan la buena marcha del servicio público o posibles infracciones al Código Uniforme de Ética del Servidor

Público, supuestamente cometidas en el Ministerio de Ambiente, por lo que la Autoridad tiene competencia para conocer sobre la misma, siendo que es la entidad rectora y fiscalizadora en materia de transparencia y ética.

En este contexto, hemos de analizar los hechos denunciados y el material probatorio aportado por el señor [REDACTED] [REDACTED] en contraste con la información suministrada por el Ministerio de Ambiente, que consta en el expediente.

En tal sentido, el artículo 140 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, dispone que sirven como pruebas los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímil y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del funcionario, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley ni sean contrarios a la moral o al orden público. Por lo cual resulta innegable que las probanzas obrantes en el proceso resultan conducentes e idóneas conforme a los hechos materia de la investigación para probar la inexistencia de los extremos denunciados.

En este contexto, consta en el expediente, en los documentos aportados por el denunciante, que el Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, en la Nota No. DAPB-0264-2020 de 3 de marzo de 2020, comunicó al señor [REDACTED] [REDACTED] que “las especies silvestres que pueden ser objeto de caza deportiva, son aquellas que no se encuentran contempladas en el Listado de la Resolución No. DM-0657-2016 de 16 de diciembre de 2016, por la cual se establece el proceso para la elaboración y revisión periódica del listado de las especies de fauna y flora amenazadas de Panamá y se dictan otras disposiciones” (fs. 5 y 14).

De manera tal, que del análisis integral de los elementos de convicción que obran en el expediente, se puede colegir que no ha sido acreditada la comisión, en el Ministerio de Ambiente, de irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público ni faltas al Código Uniforme de Ética de los servidores públicos, producto de los hechos denunciados por el señor [REDACTED] [REDACTED]

En consecuencia, no se acreditó el hecho denunciado de que, a pesar de múltiples solicitudes, no se ha indicado al Club Deportivo de Caza y Pesca de Panamá las especies que se pueden cazar según lo dispuesto en las normativas, toda vez que, tal como explicó el Ministerio de Ambiente en la Nota DM-0763-2021 de 27 de abril de 2021, no solo existe el Calendario Cinegético aprobado mediante la Ley No. 39 de 24 de noviembre de 2015, sino que además, en la referida Resolución No. DM-0657-2016 de 16 de diciembre de 2016 se contempla un listado de especies amenazadas, cuya caza está prohibida, conforme a la Ley No. 24 de 7 de junio de 1995.

Por otro lado, respecto al hecho denunciado de que, incumpliendo con lo dispuesto en la Ley 6 de 2002, se realizaron cambios en los formularios y métodos de admisión de los documentos para el trámite de los permisos para la caza deportiva que realizan los clubes de caza a solicitud de sus agremiados, al obligar a cada miembro inscrito a presentar personalmente su solicitud, el Ministerio de Ambiente indicó, en la Nota No. DM-0763-2021 de 27 de abril de 2021, que el artículo 6 de la Ley No. 39 de 24 de noviembre 2005, sobre vida silvestre, establece los requisitos para obtener dichos permisos y, adicionalmente, conforme a lo establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, dicho Ministerio ha elaborado un formulario con la finalidad de facilitar a los solicitantes, los datos que deben ser aportados.

Al respecto, el artículo 38 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, establece lo siguiente:

“Artículo 38. Cuando las entidades públicas deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos, **establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos** y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, y podrán utilizarse, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de éstas, siempre que se exponga la motivación básica de la decisión, no se lesione la garantía del debido proceso legal y el libre ejercicio de la abogacía.”(el resaltado es nuestro).

Conforme al precitado artículo, la aplicación de formularios es aplicable a trámites como al que hace referencia el denunciante, lo cual además de crear uniformidad, dota a la gestión de celeridad y economía procesal, en beneficio de los administrados.

Por otro lado, es preciso advertir que, si bien es cierto, en la Ley No 39 de 24 de noviembre de 2005, que modifica y adiciona artículos a la Ley 24 de 1995, sobre vida silvestre, establece en el numeral 2 del artículo 6, como uno de los requisitos para obtener los permisos de caza deportiva, “estar inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituido en la República de Panamá”; el artículo 54 de la Ley No. 24 de 7 de junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá, dispone lo siguiente:

“Artículo 54. Los permisos de caza y pesca son de carácter **personal e intransferible**, y su presentación es obligatoria ante las autoridades competentes en el lugar de control respectivo, antes y después de realizar la actividad, o cuando ellas lo requieran.” (el resaltado es nuestro).

En conclusión, los hechos que el denunciante ha señalado como irregularidades administrativas cometidas por el Ministerio de Ambiente en relación con la expedición

de los permisos para caza deportiva, se desarrollan por dicho Ministerio, conforme a la normativa precitada.

En este punto, es preciso advertir que, conforme al artículo 150 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, "*Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables*". Este principio probatorio, conocido como carga de la prueba, impone el deber de que la parte denunciante aporte elementos con los cuales acreditar los hechos denunciados, lo cual no ocurrió en el proceso que nos ocupa, a pesar de que, tal como hemos manifestado, se fijó el término para tal fin, sin que fuera presentada prueba alguna.

En torno a la carga de la prueba, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 13 de abril de 2018, dentro de la querrela por desacato presentada por la Asociación Ecológica de Los Andes N° 2 contra el Alcalde de San Miguelito y otros, ha manifestado lo siguiente:

*"La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; además ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana *onus probandi incumbit actori*, es decir **la carga de la prueba le incumbe al actor**. Y este principio obliga al actor probar los hechos pues a él le interesa que la condena sea por lo que el pide y pruebe, de lo contrario el juez **resuelve de acuerdo a lo probado en el proceso**." (el resaltado es nuestro).*

Por lo antes expuesto, en estricto cumplimiento del principio de legalidad, en atención al cual debemos proceder conforme a nuestras funciones y atribuciones, se puede concluir que esta Autoridad no encuentra elementos que acrediten que los hechos denunciados constituyan alguna irregularidad administrativa que afecte la buena marcha del servicio público o violación al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece Código Uniforme de Ética para los servidores públicos.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que los servidores públicos de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad del Ministerio de Ambiente no han incurrido en conductas irregulares que afecten la buena marcha del servicio público ni violaciones al Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, que establece el Código Uniforme de

Ética para los servidores públicos, por los hechos denunciados por el señor [REDACTED] [REDACTED] génesis de la presente investigación administrativa.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes, del contenido de la presente Resolución.

TERCERO: ADVERTIR, que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

CUARTO: ORDENAR el cierre y archivo del presente proceso administrativo.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Artículos 4, 6 y 31 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.
- Artículos 38, 140, 145, 146, 150, 153, 154 y 155 y demás concordantes de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.
- Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004

Notifíquese y cúmplase,


MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ A.
Directora General

EXP. AL-039-2021
EFA/ OC/ NR/ yo



antai
 AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA
 Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
 DEPARTAMENTO DE ASESORÍA LEGAL

Hoy _____ de _____ de _____

a las _____ de la _____ notifiqué a

_____ de la resolución anterior.

Firma del Notificado (a)