

Año CXXI

Panamá, R. de Panamá martes 02 de agosto de 2022

Nº 29591-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE AMBIENTE

Resolución N° DM-0148-2022
(De jueves 21 de julio de 2022)

QUE APRUEBA EL USO DEL MAPA DE COBERTURA BOScosa Y USO DE SUELO 2021.

AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMÁ

Resolución N° 79/2018
(De miércoles 04 de julio de 2018)

POR LA CUAL SE CONCEDE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE AGENCIA DE VIAJES TIPO “A” A LA EMPRESA AVENTURAS Y TURISMO, S.A.

Resolución N° 079/2022
(De miércoles 29 de junio de 2022)

POR LA CUAL SE ADMITE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO.036/2022 DE 08 DE ABRIL DE 2022, INTERPUESTO POR LA APODERADA LEGAL DE LA EMPRESA AVENTURAS Y TURISMO, S.A.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De lunes 20 de junio de 2022)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN DE GABINETE NO.78 DE 21 DE JULIO DE 2021.

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****MINISTERIO DE AMBIENTE****ROSOLUCIÓN No. DM-0148- 2022**De 21 de julio 2022

Que aprueba el uso del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021

El suscrito Ministro de Ambiente, en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas;

Que la Constitución Política de la República de Panamá, en el artículo 120, establece que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite la depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia;

Que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, crea el Ministerio de Ambiente 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 del Ambiente;

Que el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, establece que una de las atribuciones del Ministerio de Ambiente es la de emitir resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional del Ambiente y 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;

Que el numeral 16 del artículo 2 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, establece entre las atribuciones de MiAMBIENTE, la de crear y mantener accesibles y actualizadas las bases de datos relacionadas con el ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante estudios, y proveer información y análisis para incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas del Estado;

Que el artículo 30 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 establece que el Sistema Nacional de Información Ambiental tiene por objeto recopilar, sistematizar, almacenar y distribuir información ambiental de los recursos naturales y de sostenibilidad ambiental del territorio nacional, entre los organismos y dependencias públicos y privados, de forma idónea, veraz y oportuna, sobre las materias que conforman el ámbito del Sistema Interinstitucional de Ambiente y que son necesarias para la conservación ambiental y uso sostenible de los recursos naturales;

Que en tal sentido, esta información es de libre acceso por lo que el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, estará disponible en el sitio web del Ministerio de Ambiente, en diferentes formatos para el uso de la población de manera gratuita;

Que mediante Ley 125 de 4 de febrero de 2020 se aprobó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América



Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), el cual establece en su artículo 6, numeral 3 que “Cada Parte deberá garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda”;

Que la Dirección de Recursos Naturales Renovables (RENARE), ahora MiAMBIENTE, elaboró el primer mapa de cobertura boscosa en el año de 1986 mapeando las áreas de bosques maduro, bosques intervenido y bosques muy intervenidos; introduciendo por primera vez el uso de las imágenes de satélites del sensor LandSat 5, con 30 metros de resolución espacial y en falso color real para determinar la cantidad de bosques existentes en Panamá;

Que en año el 1992, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), elaboró un segundo mapa de cobertura boscosa desarrollando las mismas clases temáticas, a partir del procesamiento digital de imágenes satelitales pertenecientes al sensor Landsat Thematic Mapper TM, utilizando la escala cartográfica de 1:300,000 aproximadamente, considerando una unidad mínima de mapeo de 30 ha;

Que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), ahora MiAMBIENTE, en el año 2003, hizo público los mapas de cobertura boscosa y uso del suelo 1992 y 2000, junto con una memoria técnica que incluyó una descripción de la metodología utilizada y el análisis de cambios entre ambas fechas, identificándose 16 clases temáticas, entre ellas varias categorías de bosques; bosques maduros, bosques secundarios maduros, bosques intervenidos y/o secundarios, bosques de oreja homogéneos, bosques inundables mixtos, bosques de cativos mixtos y homogéneos, manglares y plantaciones forestales, a escala 1:25,000, siendo 25 ha la unidad mínima de mapeo, utilizando para esto el procesamiento digital de imágenes de satélite Landsat TM y Landsat 7 Enhanced Thematic Mapper Plus (ETM+);

Que el mapa de cobertura y uso de suelo 2012, oficializado a través de Resolución No. DM-0067-2017 de 16 de febrero de 2017, fue realizado por MiAMBIENTE en el marco del programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (ONU-REDD), en colaboración con tres agencias de la ONU: La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); el cual es fundamental para el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques Multipropósito (SNMBM), ya que con su nuevo diseño de clasificación de cobertura y uso de la tierra, facilita la determinación objetiva de categorías temáticas tanto en las imágenes satelitales, como en el campo, a la vez, permitiendo al usuario utilizar la información agregada en cualquiera de sus cuatro niveles jerárquicos, establecido en el Sistema de Clasificación del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2012 y 2021;

Que MiAMBIENTE, por medio de la Dirección de Información Ambiental (DIAM), elaboró el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo, 2021, con el objetivo de informar a la ciudadanía la cantidad de áreas que están siendo cubiertas de Bosques y el uso del suelo que actualmente tenemos en Panamá, este material cartográfico cuenta con 33 categorías a una escala de 1:25,000, generado con imágenes de satélites del sensor Sentinel 2-A;

Que este producto cartográfico permitirá comprender la dinámica de nuestros bosques y visualizar las áreas que presentan mayor incremento de actividad antrópica y con ello establecer políticas ambientales equilibradas con los ecosistemas existentes, para seguir monitoreando los diferentes tipos de cambios existentes en Panamá, y que funcione como una herramienta técnica para

Ministerio de Ambiente
Resolución No. DM-0148-2022
Fecha 21 de julio de 2022
Página 2 de 3

REPUBLICA DE PANAMA
— Gobernación —
MINISTERIO DE
AMBIENTE
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Anelio Jiménez 26 JUL 2022
Secretario General Fecha



fortalecer las estrategias de trabajo, enfocadas a la gestión sostenible de los recursos naturales, en concordancia con el marco jurídico nacional e internacional ambiental vigente;

RESUELVE:

Artículo 1. APROBAR el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, así como el Informe Ejecutivo del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, de Panamá, el cual contiene el proceso metodológico, el material utilizado, las estimaciones de superficies realizadas a partir de las interpretaciones realizadas, los cuales forman parte integral de la presente Resolución.

Artículo 2. ADVERTIR que la presente Resolución empezará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política, Texto Único de la Ley General de Ambiente, Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Ley 125 de 4 de febrero de 2020, y demás normas concordantes y complementarias.

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintiuno (21) días del mes de julio de dos mil veintidós (2022).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



MILCIADES CONCEPCIÓN
Ministro de Ambiente



Ministerio de Ambiente
Resolución No. DM-0148-2022
Fecha 21 de julio de 2022
Página 3 de 3

REPUBLICA DE PANAMA
— La Republica —
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Amechonze 26 JUL 2022
Secretario General Fecha
JV





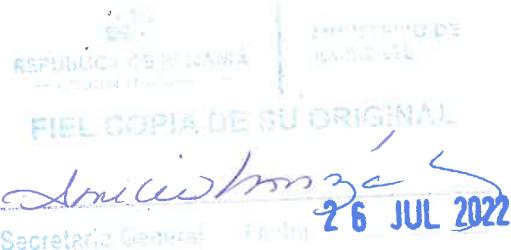
Ministerio de Ambiente

Dirección de Información Ambiental

Departamento de Teledetección

Informe Ejecutivo del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo

2021.



Panamá, junio de 2022

INTRODUCCIÓN

La constitución de la República de Panamá establece en su capítulo 7º Régimen Ecológico, en su artículo 116 que: El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias, para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

En este sentido a través del tiempo las diferentes instancias del Ministerio de Ambiente, ha procurado presentar información a la población, sobre el estado de nuestros bosques y con ello conocer la dinámica y su distribución espacial en Panamá.

El Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, es una herramienta que permite conocer el estado de la cobertura boscosa existente en Panamá y los usos que el panameño le está dando al suelo.

Es importante indicar que uno de los propósitos de preparar este material cartográfico, fue generar un mapa comparable con el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de suelo 2012, contemplando todas sus categorías existentes y manteniendo una escala que permitiera esta comparación.

El mapa se realizó con técnicos especialistas en teledetección del Ministerio de Ambiente, Dirección de Información Ambiental (DIAM). Las imágenes de satélite utilizada fueron Sentinel 2-A, con periodos de entre el 2020 y 2021, la cual tiene una resolución espacial de 10 metros y el programa utilizado en todos los procesos de clasificación y generación del mapa, fue ArcGIS Pro.

El proceso de elaboración del mapa inició con capacitaciones en campo y en oficina; la primera capacitación abarcó la utilización del programa ArcGIS Pro y el Manual del método de clasificación supervisada y después la verificación en campo de las categorías que presentaban mayores dificultades de interpretación, con el acompañamiento de especialistas forestales, con los cuales se resolvían la mayor cantidad de dudas relacionadas con la reflectancia y comportamiento de las categorías en campo.

Este mapa incorpora procesos de clasificación supervisada, ediciones y controles de calidad de diferentes niveles para la generación integral del dato.

Los resultados muestran un equilibrio de los bosques en Panamá en comparación con el mapa generado en el año 2012. El mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021 nos permite evaluar la dinámica de los bosques a nivel de provincia, además de analizar, a través de las categorías, como ha sido su dinámica a lo largo del tiempo.



OBJETIVOS

- Generar el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo a escala 1:25,000, que nos permita identificar las diferentes categorías de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo existentes en Panamá, de acuerdo a la estructura jerárquica establecida en el Sistema de Clasificación adaptado para nuestro país.
- Adaptar el proceso de clasificación del Mapa de Cobertura y uso de Suelo del año 2021, a la metodología aplicada durante la elaboración del Mapa de Cobertura y uso de Suelo del año 2012.
- Elaborar, analizar y presentar en un documento los datos del Mapa de Cobertura y uso de Suelo, que muestre el estado real de nuestros bosques al año 2021.
- Generar resolución ministerial que establezca el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021 como herramienta técnica para las decisiones administrativas, en la gestión de procesos del Ministerio de Ambiente, avalando su uso para nacionales y extranjeros.

LUGO
EST
REPUBLICA DE PANAMA
CONSTITUCIONAL

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Julio González
Secretario General - Firma
26 JUL 2022

MATERIALES E INSUMOS

Debido a que el área de estudio abarca la superficie total del país, fue necesario acceder a insumos cartográficos que facilitaran la interpretación de cada una de las categorías, específicamente en aquellas regiones donde las coberturas de nubes y sombras han representado una dificultad a lo largo del tiempo. No obstante, es importante recalcar que debido a las condiciones climatológicas y la posición geográfica del área de interés, se hizo indispensable el empleo de herramientas alternas como plataformas de imágenes satelitales de alta y media resolución.

La adquisición y selección de las imágenes satelitales se realizó, a través de la plataforma de Google Earth Engine, esta plataforma de visualización, procesamiento y descarga de datos, permitió acceder a las colecciones de Sentinel 2, mediante códigos secuenciales de programación, donde además de definir series temporales, también se mejoró la visualización en aquellas imágenes ubicadas en sectores con alta presencia de nubosidad, específicamente en la regiones de la Cordillera Central y hacia la frontera con Colombia.

Como fuente primaria para elaborar el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo, 2021 se utilizaron las imágenes de sensor Sentinel 2, nivel 2A, perteneciente al proyecto Copernicus, desarrollado por la Agencia Espacial Europea. Este programa fue diseñado con miras a suministrar datos exactos, precisos, actualizados y que sean de fácil uso para toda la población a nivel mundial; centrando su objetivo como herramienta para combatir, comprender y mitigar los efectos del cambio climático.

Las imágenes provenientes de este sensor poseen bandas espectrales que permiten obtener múltiples resultados en los procesos de interpretación y análisis de información espacial ya que, dentro de sus características podemos citar: a) presentan orto-rectificación con niveles de reflectancia por debajo de la atmósfera (BOA), este factor permite que el intérprete tenga mayor capacidad en la discriminación de las coberturas u objetos encontrados en la superficie, b) poseen 13 bandas espectrales con longitudes de ondas capaces de capturar la energía emitida desde la superficie terrestre ofreciendo altos niveles en la discriminación de objetos, c) resolución temporal de 10 días y al tener dos órbitas se obtiene imágenes del mismo sitio cada 5 días, d) la resolución espacial varía en función a las bandas, las cuales son 10, 20 y 60 metros, e) resolución radiométrica de 12 bit a 16 bit

En cuanto a los insumos utilizados para la verificación de los resultados, se utilizó la plataforma SecureWatch que contiene imágenes principalmente del satélite WorldView 4,3,2,1, GeoEye-1, QuickBird con resoluciones espaciales de entre 0.30 cm y 1 metro y con una resolución temporal de que varían de entre 1 y 5 días. (0.30 – 0.50cm) del satélite WorldView-2, con mayor resolución temporal y también se utilizaron imágenes con resolución espacial de entre 3 y 5 metros del satélite PlanetScope, que pertenecen a la plataforma Planet.

En relación a los programas y herramientas empleadas durante la elaboración del mapa, prevalecieron las herramientas de geo-procesamiento de ArcGIS Pro, con el cual se desarrolló por completo el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021. QGIS y ERDAS Imagine fueron utilizados para establecer procesos de homologación de categorías puntuales y finalmente, para las etapas de levantamiento de datos en campo se utilizaron diferentes tipos de vehículos aéreos no tripulados, más conocidos como drones.



MÉTODOLOGÍA

El proceso metodológico para generar el Mapa de Coberturas y Uso de Suelo 2021 en la república de Panamá, se dividió en tres fases que citaremos a continuación:

La primera fase consistió en la selección de imágenes satelitales provenientes del sensor Sentinel-2MSI: MultiSpectral Instrument, cuyo dominio en la banda límite del rojo (red edge) proporciona entre otros usos, información de mucha utilidad relacionada a la cubierta de la Tierra (Schuster et al., 2012) y el monitoreo de cambio de la cubierta forestal (Adamczyk y Osberger, 2015).

Estas escenas, fueron visualizadas desde la plataforma informática de Google Earth Engine, la que permite explorar, adecuar y descargar colecciones históricas de datos, como imágenes satelitales y otros productos, almacenados en los repositorios de la nube de Google.

Una vez seleccionada la colección de imágenes del sensor Sentinel-2, se adecuó la información, mediante códigos en el lenguaje de programación JavaScript, los cuales permitieron mejorar la visualización de los datos, a través del enmascaramiento de nubes y la definición de intervalos de fechas con el objetivo de obtener un periodo más amplio de opciones a nivel temporal; cabe resaltar que con un mayor periodo de tiempo seleccionado, se puede obtener un mejor mosaico de escenas, ya que este código utiliza el mejor píxel encontrado y presenta un mosaico libre de nubes.

Posteriormente, se ajustaron los parámetros de formato de salida y descarga para obtener un producto final compatible con el programa de procesamiento de imágenes designado, en este caso ArcGIS Pro.

La segunda etapa consistió en la elección del método de clasificación para las escenas, generalmente, en teledetección se utilizan dos métodos de procesamiento de imágenes satelitales que son: clasificación supervisada y clasificación no supervisada.

Para este análisis se optó por el método de clasificación supervisada que consiste en la extracción de muestras de entrenamiento en una imagen, previamente configurada, la cual permite identificar, mediante la respuesta espectral, los distintos tipos de objetos sobre la superficie terrestre. Todo este proceso se realiza bajo intervención directa de un intérprete.

Este análisis, fue complementado con el enfoque Arboles Aleatorios (Leo Breiman, 2001), que consta en un algoritmo de análisis estadístico que resiste al exceso de ajuste y que puede funcionar con imágenes segmentadas. También permite trabajar con imágenes multiespectrales y con diferentes resoluciones radiométricas.

Finalmente, dentro de este proceso se aplicó el método de selección por objetos, que consta en la agrupación de píxeles con características espetrales similares, la cual fue utilizada en el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2012, para lo que se estableció que la agrupación sería de 20 píxeles, es decir que, la superficie del polígono más pequeño es de 2,000 m².

La tercera etapa está directamente relacionada con el proceso consultivo de los resultados del mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, es decir se realizaron mesas de trabajos en conjunto con las Direcciones Regionales, con el objetivo de aportar información para corroborar, validad y adecuar los resultados de las categorías interpretadas e identificadas en campo.



PROCESO

El proceso para la generación del Mapa de Coberturas y Uso de Suelo 2021, comprendió de seis etapas, definidas de la siguiente manera:

1. Homologación y desarrollo de metodologías: Tomando en consideración que uno de los objetivos del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, era mantener la similitud entre la metodología empleada en la versión 2012, se utilizó el Sistema de Clasificación, generado a través del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en el que se estableció un sistema jerarquizado con definiciones marco las cuales son adaptables a las individualidades de cada uno de los países o regiones que generen mapas de cobertura boscosa

Una vez concluida esta sección se presentó el resultado final, donde las 33 categorías mantienen los criterios bases establecidos por el IPCC, en el Sistema de Clasificación, ver cuadro N°1.

Cuadro N°1 Categorías del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo, 2021.

Nº.	Categorías	Nº.	Categorías	Nº.	Categorías
1	Bosque Maduro Latifoliado mixto	12	Afloramiento Rocoso	23	Piña
2	Bosque Secundario Latifoliado mixto	13	Playa y Arena Natural	24	Otro cultivo anual
3	Bosque mangle	14	Café	25	Área heterogénea de producción agrícola
4	Bosque orej	15	Cítrico	26	Pasto
5	Bosque cativo	16	Palma Aceitera	27	Superficie de agua
6	Bosque rafia	17	Plátano/Banan o	28	Área poblada
7	Bosque plantado de coníferas	18	Otro Cultivo Permanente	29	Infraestructura
8	Bosque plantado de latifoliada	19	Arroz	30	Explotación Minera
9	Rastrojo y Vegetación Arbustiva	20	Caña de Azúcar	31	Estanque para acuicultura
10	Vegetación herbácea	21	Horticultura mixta	32	Salinera
11	Vegetación baja Inundable	22	Maíz	33	Albinas

2. Selección de insumos digitales: Las imágenes satelitales, representan el insumo primordial en este tipo de análisis, atendiendo a sus características el resultado final será un producto con mayor exactitud y precisión. En relación a las escenas del sensor sentinel-2, las mismas presentan características importantes como: Resolución espacial de 10-20-60 m, resolución radiométrica de 12 a 16 bits, resolución temporal cada 5 días, escenas ortorectificadas y corregidas a nivel de reflectancia por debajo de la atmósfera y su acceso es gratuito para todos los usuarios. Basado en estas premisas y cumpliendo con los objetivos trazados al inicio del proyecto, se optó por el uso de estas escenas como insumo principal para la interpretación. Es importante acotar que para complementar este proceso, se emplearon plataformas para visualización de imágenes de alta resolución.

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL


 5
 26 JUL 2022

Secretario General

Fecha:

El acceso a las imágenes se realizó a través de la plataforma de Google Earth Engine, esta plataforma de visualización, procesamiento y descarga de datos, permitió acceder a las colecciones de Sentinel-2, mediante códigos secuenciales de programación, que permitieron definir series temporales y mejorar la visualización en aquellas imágenes ubicadas en sectores con alta presencia de nubosidad.

Finalmente, se procedió a la descarga de las 212 escenas, que forman el mosaico nacional, desde la plataforma de Google Drive, donde se almacenaron los datos con referencia espacial y en un formato compatible con el programa de geoprocесamiento espacial, ArcGIS Pro.

3. Procesamiento de escenas: El programa seleccionado para el procesamiento de escenas satelitales fue ArcGIS Pro, su moderna interfaz en el panel de herramientas, facilidad en el manejo de datos y eficientes herramientas de geoprocесamiento, hacen a este programa óptimo para el análisis de imágenes satelitales, ya que permite obtener resultados de alta calidad. Dentro de esta etapa, se incluye la clasificación de las escenas seleccionadas, cuyo enfoque por objeto contempla las siguientes premisas:

- Visualización y configuración de escenas: para la generación del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, la combinación de bandas espectrales en el RGB (Red, Green y Blue) del sensor Sentinel 2-A, fue configurada de la siguiente manera: en el canal rojo, se colocó la banda 8 (Visible and Near Infrared (VNIR)¹), en el canal verde, se colocó la banda 4 y en el canal azul, se colocó la banda 3 (Green). Otro de los elementos que fueron estandarizados, para las respectivas clasificaciones, fueron los tipos de Stretch, en el canal rojo de 17 a 196 nd, en el verde de 10 a 42nd y el azul de 66 a 122 nd y los valores de gamma utilizado fueron 0.8, 0.6 y 0.8. Esta combinación de bandas permitió realizar una mayor discriminación de los objetos en la imagen y también permitió mantener una escala de trabajo uniforme, ya que todas estas bandas presentan una resolución espacial de 10 metros.
- Colocando la banda VNIR de Sentinel 2-A en la banda roja se crea una imagen falso color que permite una mejor visualización de los píxeles que contienen elementos de vegetación.
- Segmentación de escenas: Definido como una agrupación de píxeles homogéneos, según variables establecidas, este proceso genera un raster diferentes polígonos agrupados de acuerdo a la tonalidad o valor espectral de cada uno.
- Clasificación: Proceso generado a partir de una selección de muestras por segmentos, donde el intérprete asigna la categoría identificada, de acuerdo a la respuesta espectral de la imagen. A través de este se procesó de determinó la efectividad de la clasificación, en función a la experiencia de interpretación, resultaba efectivo tomar en consideración las categorías con mayor presencia, visualizadas en la imagen.
- Edición de datos: Corresponden a los ajustes manuales para establecer una lógica de cada una de las categorías que fueron clasificadas o identificadas, dentro de la selección de muestras. Las ediciones también incorporaban algunos procesos adicionales que como: Relleno de áreas, clasificación editada mediante elementos vectoriales, incorporación de elementos espaciales, reclasificación de categorías, adecuación de zonas coincidentes y generación de mosaicos.

4. Verificación en campo: Etapa que consistía en evaluar en campo los mosaicos clasificados realizar verificaciones puntuales de aquellos sitios que el intérprete presentó dudas razonables para la asignación de categorías y que no fueron dilucidadas

¹ <https://gisgeography.com/sentinel-2-bands-combinations/>

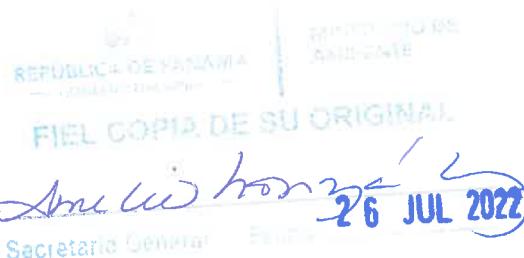
con las diferentes herramientas o con consultas de especialistas ubicados en las regionales.

Durante las giras se trabajó con mapa impreso de las clasificaciones realizadas y con la ubicación de los puntos a verificar, coordinado con los especialistas (forestales) de las Direcciones Regionales participaron en el proceso de generación del mapa, se utilizaron equipos receptores de señales de satélites, vehículos aéreos no tripulados (drones) y vehículos todo terreno.

El proceso empezaba con el desplazamiento hacia los puntos de interés para comprender la dinámica de los cambios, luego se recolectó toda la información visual posible y finalmente se efectuaron las adecuaciones a los datos digitales.

5. Control de calidad: Este proceso abarca dos secciones que son:

- Control de calidad del dato: Incluye la adecuación de los límites del país, homogenización mínima del polígono y análisis topológico del mapa.
- Verificación del nivel de exactitud: Verificación estadística para obtener los valores de exactitud global, exactitud del usuario y el error de comisión.



CATEGORÍAS INTERPRETADAS.

A continuación, se citan las 33 categorías que contenidas en el mapa y la definición empleada, según el sistema de clasificación aprobado en el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2012.

1. Bosque latifoliado mixto maduro: Predominantemente compuesto por árboles en estado adulto, con una mayor proporción del área basal concentrada en clases diamétricas altas. Composición con predominancia de especies similar al estado primario. Mayor presencia de árboles con copas grandes. Si no ha sido recientemente intervenido, tiene menor presencia de sotobosque. Adicionalmente, puede determinarse que la cobertura de bosque maduro se ha mantenido durante al menos 40 años, aun cuando se haya practicado tala selectiva.
2. Bosque latifoliado mixto secundario: El bosque secundario se caracteriza por: Mayor presencia de especies pioneras. Poca presencia de árboles con copas grandes. Mayor proporción del área basal concentrada en clases diamétricas medias y bajas. Mayor presencia de sotobosque. El bosque secundario se distingue del rastrojo por tener una altura promedio mayor a 5 metros y una cobertura de dosel superior al 30 por ciento. Se considera también como bosque secundario a los rastrojos con altura menor a 5 metros que hayan sido declarados para fines forestales.
3. Bosque de mangle: Bosque natural en el cual 60% de los árboles dominantes y co-dominantes (en términos de número de árboles por hectárea) pertenece a una o varias especies de mangle. Las especies de mangle en Panamá son: *Avicennia bicolor*, *Avicennia germinans*, *Rhizophora mangle*, *Rhizophora racemosa*, *Laguncularia racemosa*, *Conocarpus erectus* y *Pelliciera rhizophorae*. Incluye también híbridos como el *Rhizophora × harrisonii*.
4. Bosque de orej: Bosque natural en el cual 60% de los árboles dominantes y co-dominantes (en términos de número de árboles por hectárea) pertenece a la especie *Campnosperma panamensis* (orej).
5. Bosque de cativo: Bosque natural en el cual 60% de los árboles dominantes y co-dominantes (en términos de número de árboles por hectárea) pertenece a la especie *Prioria copaifera* (cativo).
6. Bosque de rafia: Bosque natural en el cual 60% de los individuos dominantes y co-dominantes (en términos de número de individuos por hectárea) pertenece a la especie *Raphia taedigera* (rafia).
7. Bosque plantado de coníferas: Bosque plantado, compuesto predominantemente por especies de coníferas, cuyas especies pertenecen a los géneros *Pinus*, *Abies*, *Picea*, *Cupressus*, *Thuja*, *Araucaria*, etc.
8. Bosque plantado de latifoliadas: Bosque plantado, compuesto predominantemente por especies latifoliadas.
9. Rastrojo y vegetación arbustiva: Rastrojo, es la vegetación secundaria de especies arbóreas, arbustivas y herbáceas que aparece naturalmente después de un uso agropecuario. Tiene una altura promedio menor de 5 metros. Aunque cumple con los criterios de bosque en términos de su capacidad de alcanzar una altura promedio mayor de 5 metros y 30% de cobertura de copa in situ, no se

considera bosque hasta que haya alcanzado una altura promedio de 5 metros y una cobertura de copa de 30 por ciento.

Excepción: rastrojos con una altura promedio menor de 5 metros, y que in situ sean capaces de alcanzar los criterios establecidos en la definición de bosque, podrán ser considerados como bosque cuando su uso ha sido declarado con fines forestales.

Vegetación arbustiva: Formación vegetal compuesta predominantemente por arbustos con una cobertura mayor de 30%. Los arbustos son plantas leñosas perennes con una altura que sobrepasa generalmente los 0,5 metros pero no alcanza los 5 metros en su madurez. En esta formación puede haber existencia de árboles con altura mayor a 5 metros, pero la cobertura de copa de estos árboles no puede sobrepasar el 30%.

10. Vegetación herbácea: Está dominada por formaciones de vegetación herbácea natural no inundable en diferentes densidades y sustratos, las cuales forman una cobertura mayor de 70%. Esta categoría se distingue de la categoría “Pastos” por no tener influencia de pastoreo.
11. Vegetación baja inundable: Comprende áreas con vegetación baja localizadas principalmente en tierras bajas que permanecen inundadas durante la mayor parte del año, pueden estar constituidas por zonas de divagación de cursos de agua, pantanos, ciénagas, llanuras de inundación, y depresiones naturales donde la capa freática aflora de manera permanente o estacional. Comprende hondonadas donde se recogen y naturalmente se detienen las aguas, con fondos más o menos cenagosos, pueden contener pequeños islotes arenosos y lodosos, de formas irregulares alargadas y fragmentadas. Se pueden encontrar cuerpos de agua, algunos con cobertura parcial de vegetación acuática.
12. Afloramiento rocoso y tierra desnuda: Los afloramientos rocosos son áreas en las cuales la superficie del terreno está constituida por capas de rocas expuestas, sin desarrollo de vegetación, generalmente dispuestas en laderas abruptas, formando escarpes y acantilados. Se localizan principalmente en las áreas de fuerte pendiente, donde predominan los sustratos de rocas duras y resistentes, asociadas con fallas y formaciones geológicas.
13. Playa y arena natural: Terreno bajo y plano constituido principalmente por suelos arenosos y pedregosos, por lo general desprovistos de vegetación o cubiertos por una vegetación herbácea y/o arbustiva baja y dispersa (cobertura <30%). Se encuentran conformando playas litorales, playas de ríos, bancos de arena de los ríos y campos de dunas.
14. Café: Son cultivos permanentes cuya característica principal es el establecimiento de diferentes variedades de arbustos de café (*Coffea*).
15. Cítrico: Son cultivos permanentes caracterizados por el cultivo de diferentes tipos de cítricos (*Citrus*).
16. Palma aceitera: Cultivo permanente, caracterizado por el establecimiento de diferentes variedades de palmas utilizadas para la extracción de aceites a través de sus semillas, entre las variedades podemos mencionar: *Deli x Ghana*, *Deli x Nigeria*, *Deli X La Mé* y entre otras.
17. Plátano/ banano: Son cultivos permanentes caracterizados por el establecimiento de diferentes variedades plátanos o bananos (*Musaceae*).

18. Otro cultivo permanente: Dentro de esta categoría de cultivos se ubican aquellas especies establecidas nivel nacional, con poca extensión territorial, por ejemplo: mangos (*Mangifera indica*), marañones (*Anacardium occidentale*), aguacates (*Persea americana*), entre otras.
19. Arroz: Cultivo anual², áreas en la que se han establecido cultivos de arroz (*Oryza sativa*).
20. Caña de azúcar: Cultivo de tipo anual caracterizado por el establecimiento de cañas de azúcar (*Saccharum officinarum*).
21. Horticultura mixta: Esta categoría se caracteriza por agrupar diferentes cultivos de hortalizas en un área definida y dentro de estos establecimientos se pueden encontrar las zanahorias, lechugas, papas, apios entre otras.
22. Maíz: Cultivo anual con grandes extensiones en el territorio panameño y su característica es el monocultivo del maíz (*Zea mays*).
23. Piña: Cultivo anual caracterizado por el establecimiento del cultivo de la fruta denominada piña (*Ananas comosus*).
24. Otro cultivo anual: Esta categoría se caracteriza por agrupar diferentes cultivos de hortalizas en un área definida y dentro de estos establecimientos se pueden encontrar las zanahorias, lechugas, papas, apios entre otras.
25. Área heterogénea de producción agropecuaria: Área que reúne dos o más clases de coberturas agrícolas, pastizales, rastrojos, agroforestales y silvopastoriles de poca extensión, dispuestas en un patrón de mosaico que hace difícil su separación en coberturas individuales.
26. Pasto: Tierra utilizada para producir forraje herbáceo, ya sea que éste crezca de manera natural o que sea cultivado.
27. Superficie de agua: Cuerpo y cauce de agua permanente o estacional, localizado en el interior del continente, que puede bordear o encontrarse adyacente a la línea de costa continental. En caso de cuerpos y cauces de agua estacionales, deben permanecer con agua mínimo 4 meses durante el año.
28. Área poblada: Lugar poblado con 1,500 o más habitantes y que partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física en todas direcciones, hasta ser interrumpida por terrenos no edificados. Reúne todas o la mayor parte de las siguientes características: servicio de alumbrado eléctrico, acueducto público, sistema de alcantarillado, trazado de calles, varias de ellas pavimentadas y con aceras, edificios contiguos o alineados, uno o más colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales y recreativos.

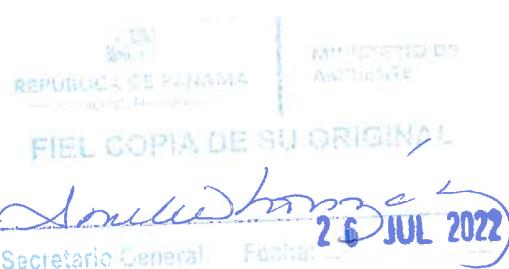
Área poblada rural: Lugar poblado con menos de 1,500 habitantes que no cumpla con la mayoría de las características descritas para los poblados urbanos.

29. Infraestructura: Comprende los territorios cubiertos por infraestructura de uso exclusivamente comercial, industrial, de servicios y comunicaciones. Se incluyen tanto las instalaciones como las redes de comunicaciones que permiten el desarrollo de los procesos específicos de cada actividad. Ejemplo: zonas industriales o

² Tierra con cultivos agrícolas temporales. No incluye tierra que queda abandonada después de un cultivo migratorio. Sistema de Clasificación del mapa de cobertura boscosa y uso de suelo 2012.

comerciales, red vial, ferroviaria y terrenos asociados, zonas portuarias, aeropuertos, obras hidráulicas, redes de transmisión eléctrica, etc.

30. Explotación minera: Área sujeta a explotación de minerales e hidrocarburos. Incluye también áreas de explotación abandonadas por actividades mineras, y donde todavía no se ha dado un proceso de recuperación significativo.
31. Estanque para acuicultura: Cuerpo de agua artificial destinado a la cría de crustáceos y peces. Se ubican, generalmente, en las regiones adyacentes al mar. Son de forma regular, cuadrados o rectangulares, siempre llenos de agua.
32. Salinera: estructuras antrópicas para la producción de sal.
33. Albina: Área costera baja y esporádicamente bajo la influencia de la marea, desprovista de vegetación o cubierta por vegetación herbácea, arbustiva y arbórea de bajo porte, generalmente dispersa y escasa, y adaptada a los ambientes salobres. Se localizan en zonas asociadas con deltas, estuarios, lagunas costeras y planicies costeras de inundación, generalmente ocupando espacios cóncavos detrás de la barra de playa. Son susceptibles a la inundación durante períodos de nivel alto del mar, tormentas y oleaje fuerte.



RESULTADOS OBTENIDOS

Los datos generados a través de la clasificación de imágenes del sensor Sentinel 2-A, se muestran en el Mapa N°. 1, este cuadro mantiene información completa de las 33 categorías interpretadas por cada intérprete y el resultado en hectáreas de cada una de las provincias y comarcas, de igual forma se plasman los totales existentes de cada una de las categorías a nivel nacional.

Los bosques latifoliados mixtos maduro es la principal categoría a nivel nacional con 27,491 km² y se encuentran distribuidos principalmente en la vertiente Caribe y Pacífico Oriental, en la vertiente del Caribe Occidental.

Existen a nivel nacional 15,970 km² de bosques latifoliados mixtos secundarios, lo que representa la segunda categoría de bosques que más prevalecen en Panamá, los cuales se distribuyen principalmente en la vertiente del Pacífico Occidental. La segunda categoría con mayor cobertura a nivel nacional es la de Pastos, con 16,412 km² distribuidos principalmente en la vertiente del Pacífico Occidental de Panamá.

Los resultados mostrados en el Gráfico N°1, indican la cantidad en km² de todas las categorías interpretadas en el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021. Estos resultados muestran por primera vez la interpretación de la categoría de tierras albinas, que, a pesar de no contar con grandes extensiones territoriales, se establece por primera vez dentro del mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo en Panamá. Esta categoría fue encontrada en la península de Azuero, en los corregimientos de Parita en la provincia de Herrera y corregimiento de Los Santos en la provincia de Los Santos.

Panamá, cuenta en bosques, nivel I³ con 46,338 km² lo que representa un 61.42% a nivel nacional y la categoría con mayor extensión territorial es Bosque latifoliado mixto maduro con 27,491 km² lo que representa un 36.5% a nivel nacional; los resultados se observan más detallados en el Cuadro N°2.

Cuadro N°2 Cantidad de Bosques en Panamá 2021, en hectáreas y porcentajes.

Categorías de Bosques en Nivel I	Total en hectáreas	Total en km ²	Porcentaje Nacional	Porcentaje dentro de Bosques
Bosque de cativo	3,360	34	0.04%	0.07%
Bosque de mangle	187,064	1,871	2.44%	4.04%
Bosque de orey	6,460	65	0.09%	0.14%
Bosque de rafia	15,321	153	0.20%	0.33%
Bosque latifoliado mixto maduro	2,749,137	27,491	36.50%	59.33%
Bosque latifoliado mixto secundario	1,597,001	15,970	21.15%	34.46%
Bosque plantado de coníferas	8,895	89	0.12%	0.19%
Bosque plantado de latifoliadas	66,553	666	0.88%	1.44%
Totales	4,633,791	46,338	61.42%	100.00%

Fuente: Elaborado por DIAM.

Cuadro N°3 Superficie de bosques⁴, por provincias y lo que representa cada provincia a nivel nacional.

Provincia	Superficie en hectáreas	Porcentaje de Bosques por provincias	Porcentaje a nivel nacional
Darién	981,022.95	13.02%	21.2%
Panamá	584,142.13	7.75%	12.6%

³ Primer nivel establecido en el sistema de clasificación jerarquizado del IPCC.

⁴ Según el nivel I del sistema de clasificación de categorías.

Amelia González ¹²
26 JUL 2022
Firma
Secretario General

Firma

Firma

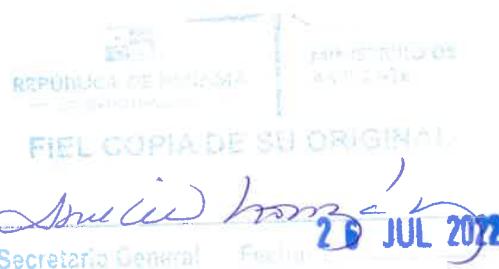
Provincia	Superficie en hectáreas	Porcentaje de Bosques por provincias	Porcentaje a nivel nacional
Veraguas	501,647.07	6.66%	10.8%
Comarca Ngäbe Buglé	474,908.31	6.30%	10.3%
Comarca Emberá Wounaán	423,288.96	5.62%	9.1%
Bocas del Toro	388,599.29	5.16%	8.4%
Colón	332,210.08	4.41%	7.2%
Chiriquí	238,982.78	3.17%	5.2%
Comarca Kuna Yala	219,794.62	2.92%	4.7%
Coclé	209,498.82	2.78%	4.4%
Panamá Oeste	136,091.19	1.81%	3.1%
Los Santos	86,094.07	1.14%	1.9%
Herrera	50,389.93	0.67%	1.1%
Total general	4,626,670.20	61.42%	100%

Fuente: Elaborado por DIAM.

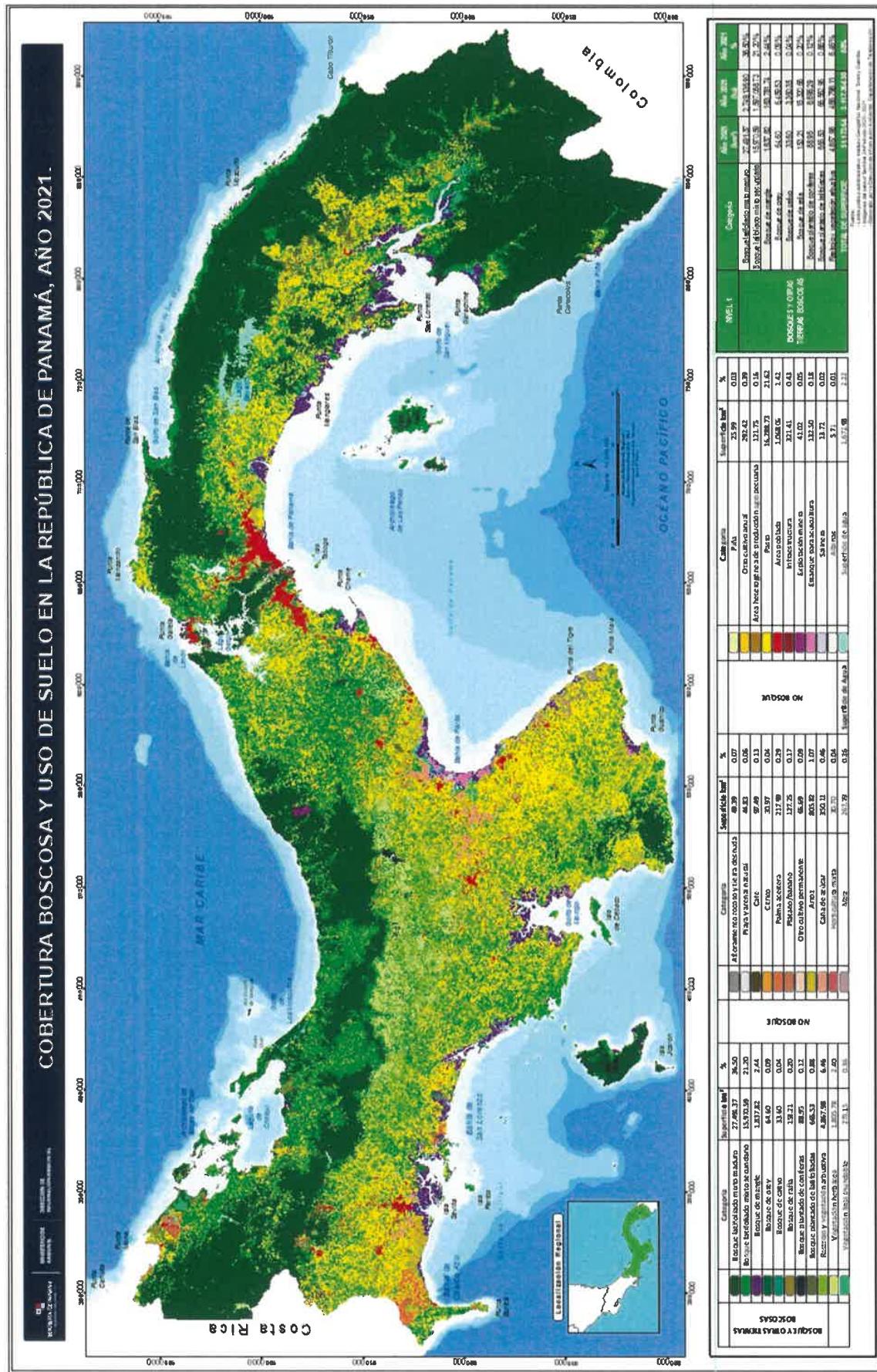
Panamá presenta para el año 2021 un total de 4,626,670.20 hectáreas en bosques lo que equivale al 61.4% de todo el territorio nacional (sin la cobertura de rastrojos).

En el Cuadro N°3, se encuentra la cantidad de bosques⁵ por provincias y comarcas y lo que aporta la provincia en bosques a nivel nacional. Como se puede apreciar las provincias que mayor aportan en bosques al país son: Darién con 21%, Panamá con 12.6%, Veraguas con 10.8% y la Comarca Ngäbe Buglé con 10.3%.

⁵ ibid



Mapa N° 1. Cobertura Boscosa y Uso de Suelo en la República de Panamá, año 2021



FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Secretary General **26 JUL 2022**

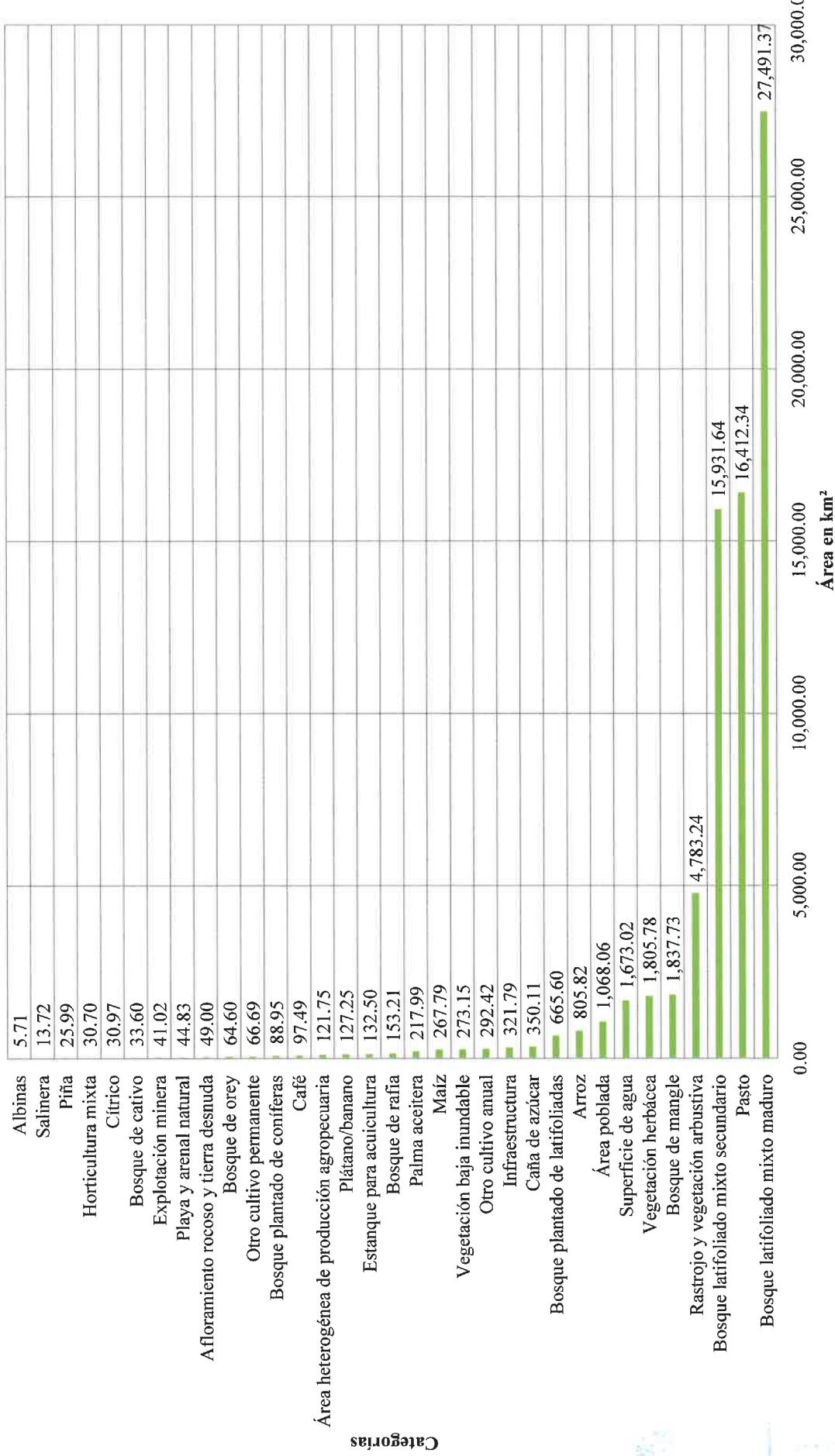
Cuadro N°4 Resultado de las 33 categorías del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo, 2021.

Categoría	Bocas del Toro	Chiriquí	Cocté	Colón	Comarca Emberá Wounaan	Comarca Kuna Yala	Comarca Ngábe Buglé	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá Oeste	Panamá Este	Veraguas	Total general
	9	1,795	365	85	59	135	32	262	390	248	416	737	367	4,900
A floramiento rocoso y tierra desnuda														571
Albinas														12,175
Área heterogénea de producción agropecuaria	21	1,208	188	52	1,511	1,461	811	5,229	161	222	207			
Área poblada	3,367	13,963	11,207	7,627	271	264	1,375	1,802	3,902	2,765	29,098	22,807	8,360	106,806
Arroz		16,262	12,648	3			368	8,242	1,721	13,099	16,953		11,286	80,582
Bosque de cativo														3,360
Bosque de manglar	4,515	38,447	9,776	2,206	211	5,642	1,979	45,057	2,198	6,976	28,988	6,693	31,086	183,773
Bosque de oreja	1,882	11,922	278				3,380	1,197						6,460
Bosque de rafia														15,321
Bosque latifoliado mixto maduro	298,257	50,123	28,381	197,737	399,183	163,330	224,629	763,263	4,416	11,509	364,414	27,652	216,241	2,749,137
Bosque latifoliado mixto secundario	71,897	143,840	168,217	127,824	23,883	50,812	241,070	137,106	43,022	66,515	181,074	96,107	241,798	1,593,164
Bosque plantado de coníferas														
Bosque plantado de latifoliadas	126	6,187	2,115	4,077	12	5	31,037	317	6	382	428	5,541	8,895	
Café	26	7,655	22	94										66,560
Cafía de azúcar														9,749
Cítrico														35,011
Estanque para acuicultura	8	6	8,006	191	2,973									3,097
Explotación minera														13,250
Horticultura mixta		3,070	5,753	5,124	2,786	31	55	968	1,156	1,436	2,619	3,379	2,124	4,428
Infraestructura	491	297	305											32,179
Maíz														9
Otro cultivo anual	92	16,179	2,961	18	723	59	338	2,141	552	285	1,162	132	4,600	26,779
Otro cultivo permanente	43	754	603	264	141	3,736	64	255	38	136	11	624	6,669	29,242
Palma aceitera	814	20,471	14,411	14			19	320						6,669
Pasto		250,710	144,411	93,873	3,085	134	64,226	159,845	127,648	211,932	174,003	105,844	2,023	21,799
Piña	37,196	576												2,599
Plátano/banano	10,152	1,929	99	138		5	346							12,725
Playa y arena/natural	374	2,364	152	58	1	36	94	227	1	282	166	158	570	4,483
Rastrojo y vegetación arbustiva	13,522	49,195	48,656	12,270	4,740	2,565	79,333	21,942	30,674	33,757	11,904	4,042	165,723	478,324
Silvicultura			824											1,372
Superficie de agua														167,302
Vegetación húmeda inundable	5,225	14,820	2,730	29,745	2,404	1,766	5,613	25,924	982	1,538	47,758	14,784	14,011	27,315
Vegetación herbácea	3,907	326	4,632	1,211	157	568	828	9,739	2,455	460	1,498	901	631	180,578
Total general	1,570	2,623	28,171	3,324		181	53,968	1,026	674	4,518	7,146	9,278	68,098	7,532,583
465,418	659,188	494,147	486,704	436,551	230,756	682,949	1,219,478	236,291	381,198	878,378	301,642	1,059,883		

Fuente: DIAM – Teledetección.

FIEL COPIAS DE SU ORIGINAL
Anselmo B. 25 JUL
Secretario General

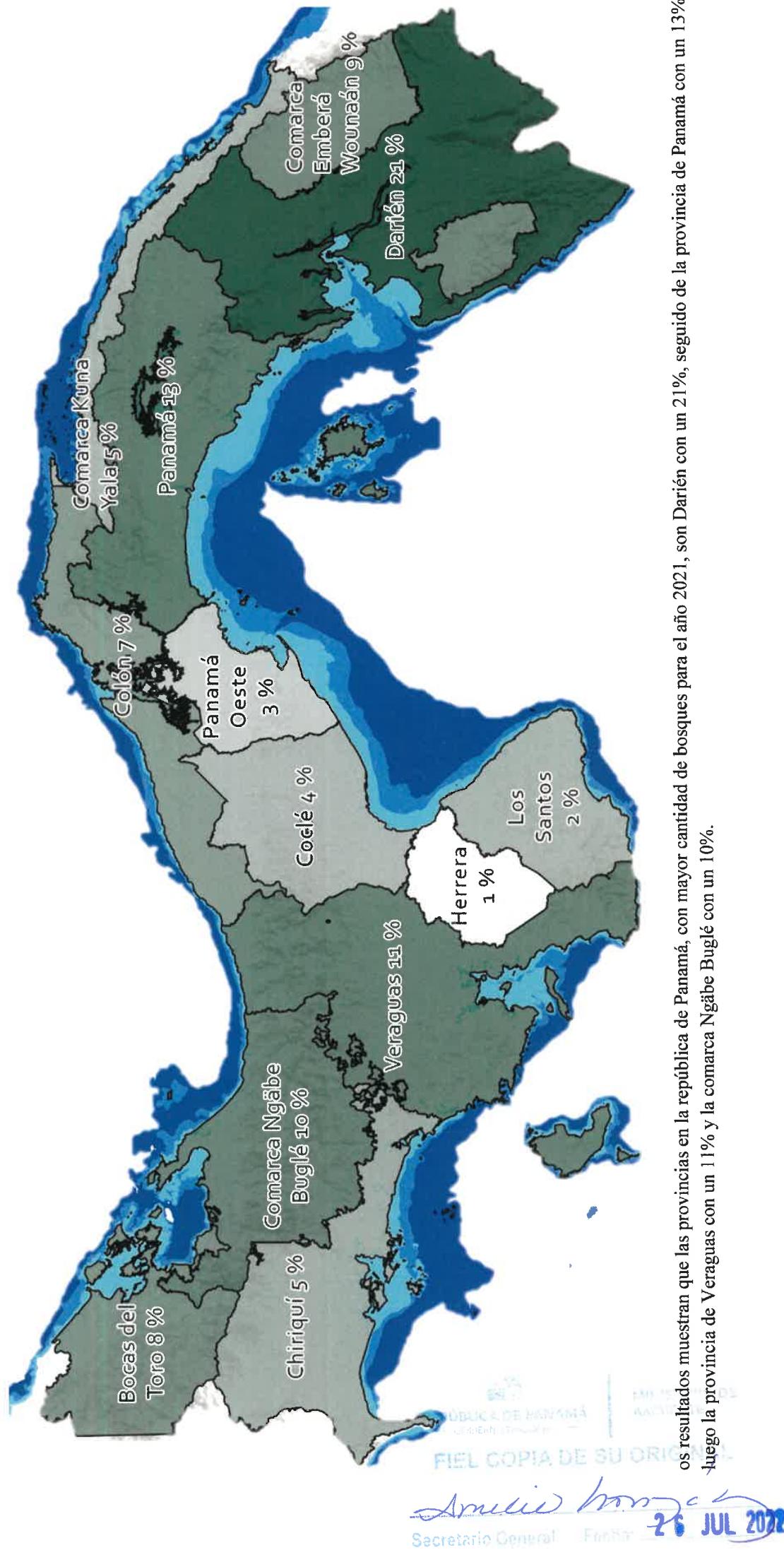
Gráfico N°1 Total de área (km²) por Categorías del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021 en Panamá.



FUERON COPIAS DE SU ORIGINAL
 26 JUL 2022
 Secretario General / León
 Anselmo Torrijos

1. Resultados por provincias.

Mapa N°. 2. Porcentajes de Bosques por Provincias en Panamá, según el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021.



2. Áreas Protegidas

Es importante resaltar que Panamá cuenta con un sistema de áreas protegidas, que incluyen tierras continentales, lacustres y aguas de mar; para los análisis de Bosques en Áreas Protegidas se tomó como referencia tierras continentales y aguas lacustres, que representan un 32.6 % o 24,578.2 km² de la extensión territorial en Panamá.

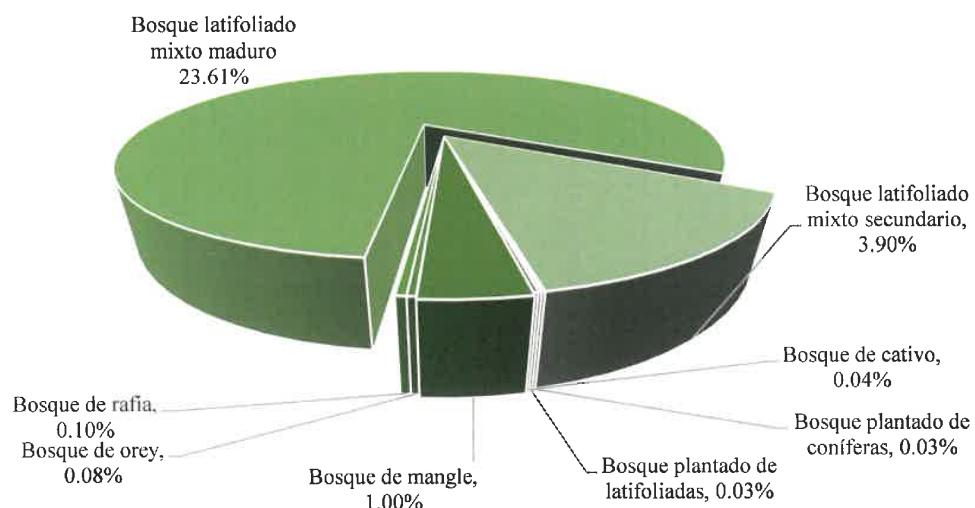
De acuerdo a los resultados obtenidos del mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, las Áreas Protegidas cuentan con 21,691.7 km² en Bosques en Nivel I, esto representa el 28.8 % de Bosques dentro de las Áreas Protegidas y de acuerdo al total de bosques a nivel nacional las Áreas Protegidas aportan un 47% de Bosques al territorio nacional.

Cuadro N°5 Bosques por categorías, superficie y porcentajes dentro de Áreas Protegidas.

Categorías de Bosques comprendidas en el Nivel I	Superficie a nivel nacional (km ²)	Porcentaje
Bosque de cativo	31.1	0.04%
Bosque de mangle	755.7	1.00%
Bosque de orej	56.6	0.08%
Bosque de rafia	75.6	0.10%
Bosque latifoliado mixto maduro	17,787.68	23.61%
Bosque latifoliado mixto secundario	2,939.71	3.90%
Bosque plantado de coníferas	25.99	0.03%
Bosque plantado de latifoliadas	25.27	0.03%
Total	21,697.7	28.8%

Fuente: DIAM, Teledetección.

Gráfico N°2 Bosques dentro de Áreas Protegidas



3. Comarcas

Las áreas constituidas como comarca en Panamá, se ubican en diferentes partes a nivel nacional, los resultados del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, indican que las comarcas cuentan con 15,624 Km² de Bosques lo que representa el 34% de los bosques a nivel nacional.

Cuadro N°6 Datos de Bosques en comarcas por km² y por porcentajes.

Comarcas	Área en km ²	Porcentaje
Naso Tjér-Di	1,561	9.99%
Comarca Emberá Wounaán	4,233	27.09%
Comarca Emberá	2,198	14.07%
Comarca Kuna Yala	4,749	30.39%

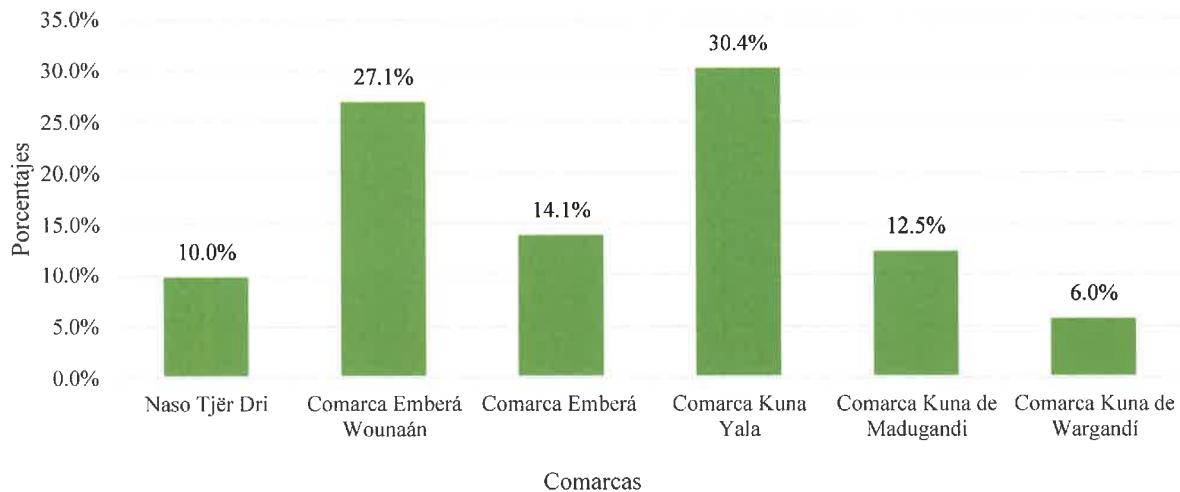
18

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

 Secretario General Fecha: 26 JUL 2022

Comarcas	Área en km ²	Porcentaje
Comarca Kuna de Madugandi	1,953	12.50%
Comarca Kuna de Wargandí	930	5.95%
Total	15,625	100.00%

Gráfico N°3 Cantidad de Boques por Comarcas, en Panamá.



4. Bosques y otras tierras Boscosas 2021

Como parte de la generación de información periódica sobre el estado de los Bosques en Panamá, desarrollamos un análisis con la misma metodología utilizada para el Diagnóstico de Bosques y Otras Tierras Boscosas de enero 2020⁶ información ubicada en la plataforma SINIA.

En el Cuadro N°7 se encuentran los datos en hectárea y porcentajes de los Bosques y Otras Tierras boscosas para el año 2021, y el resultado arrojó que Panamá cuenta en bosques con un 68%.

Cuadro N°7 Bosques y otras tierras boscosas 2021

Bosque y otras tierras boscosas	Cobertura 2021 sup (km ²)	% cobertura 2021
Bosque y otras tierras boscosas	51,174	68%
Otras tierras	22,479	30%
Superficie de agua	1,673	2%
Superficie total	75,326	100%

Al realizar comparaciones con el mapa elaborado en el 2012, 2019 y 2021 se obtiene resultados de una estabilidad en los bosques, como se observa en el Cuadro N°8.

Cuadro N°8 Bosques y Otras Tierras Boscosas 2012, 2019 y 2021

Bosque y otras tierras boscosas	Cobertura 2012 Sup (km ²)	% Cobertura 2012	Cobertura 2019 Sup (km ²)	% Cobertura 2019	Cobertura 2021 Sup (km ²)	% Cobertura 2021
Bosque y otras tierras boscosas	50,835	68%	49,258	65%	51,174	68%
Otras tierras	22,876	31%	24,441	32%	22,479	30%
Superficie de agua	1,206	2%	1,587	2%	1,673	2%
Superficie total	74,917	100%	75,287	100%	75,326	100%

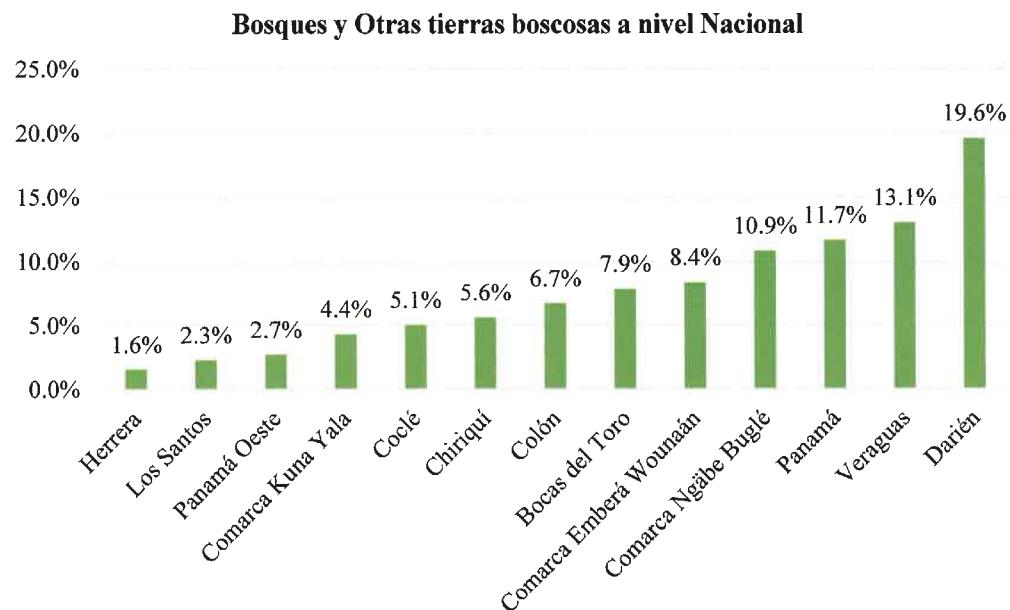
⁶ <https://online.fliphtml5.com/eebm/otra/>

Según los resultados encontrados por provincias para las categorías de bosques y otras tierras boscosas en Panamá, se presentan los siguientes resultados:

Cuadro N°9 Total de bosques y otras tierras boscosas por provincias para el año 2021.

Bosques y Otras Tierras Boscosas	Hectáreas 2021	Porcentajes Nacional	Porcentaje en Bosques y Otras Tierras Boscosas
Bocas del Toro	810.64	5.34%	7.88%
Chiriquí	1198.52	3.83%	5.65%
Coclé	1401.33	3.43%	5.06%
Colón	2223.60	4.57%	6.75%
Comarca Emberá Wounaán	2581.55	5.68%	8.38%
Comarca Kuna Yala	2881.78	2.95%	4.36%
Comarca Ngäbe Buglé	3444.80	7.36%	10.86%
Darién	4021.21	13.32%	19.65%
Herrera	4280.29	1.08%	1.59%
Los Santos	5542.41	1.59%	2.35%
Panamá	5960.46	7.91%	11.68%
Panamá Oeste	6673.70	1.86%	2.75%
Veraguas	10029.64	8.86%	13.07%
Total	51,049.94	67.77%	100.00%

Gráfico N°4 Distribución de Bosques y Otras Tierras Boscosas por Provincias, en Panamá 2021.



Los datos reflejan que la mayor cantidad de bosques y otras tierras boscosas a nivel nacional se encuentran en Darién, Veraguas y Panamá.

5. Cuencas del Canal de Panamá

La cuenca endorreica del Canal de Panamá, presenta resultados para el mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, que muestran que más de la mitad de la cuenca está cubierta por bosques (57.78%).

Cuadro N°10 Coberturas en Nivel I y Categorías dentro de la Cuenca Endorreica del Canal de Panamá, 2021.

Categorías	Hectáreas	km ²	Porcentajes
Afloramiento rocoso y tierra desnuda	511.83	0.51	0.15%
Afloramiento rocoso y tierra desnuda	511.83	0.51	0.15%
Áreas Pobladas	9,065.04	9.07	2.63%
Área poblada	9,065.04	9.07	2.63%
Bosques	208,572.28	208.57	60.57%
Bosque latifoliado mixto maduro	125,285.13	125.29	36.39%
Bosque latifoliado mixto secundario	75,369.44	75.37	21.89%
Bosque plantado de coníferas	120.30	0.12	0.03%
Bosque plantado de latifoliadas	7,797.42	7.80	2.26%
Cultivos	3,067.16	3.07	0.89%
Área heterogénea de producción agropecuaria	0.48	0.00	0.00%
Café	1,428.22	1.43	0.41%
Otro cultivo anual	10.52	0.01	0.00%
Piña	1,627.94	1.63	0.47%
Otros	1,766.77	1.77	0.51%
Explotación minera	370.10	0.37	0.11%
Infraestructura	1,396.67	1.40	0.41%
Pastos	74,952.64	74.95	21.77%
Pasto	66,747.90	66.75	19.39%
Vegetación baja inundable	1,489.73	1.49	0.43%
Vegetación herbácea	6,715.00	6.72	1.95%
Rastrojo y vegetación arbustiva	2,760.72	2.76	0.80%
Rastrojo y vegetación arbustiva	2,760.72	2.76	0.80%
Superficie de agua	43,626.48	43.63	12.67%
Superficie de agua	43,626.48	43.63	12.67%
Total general	344,322.92	344.32	100.00%

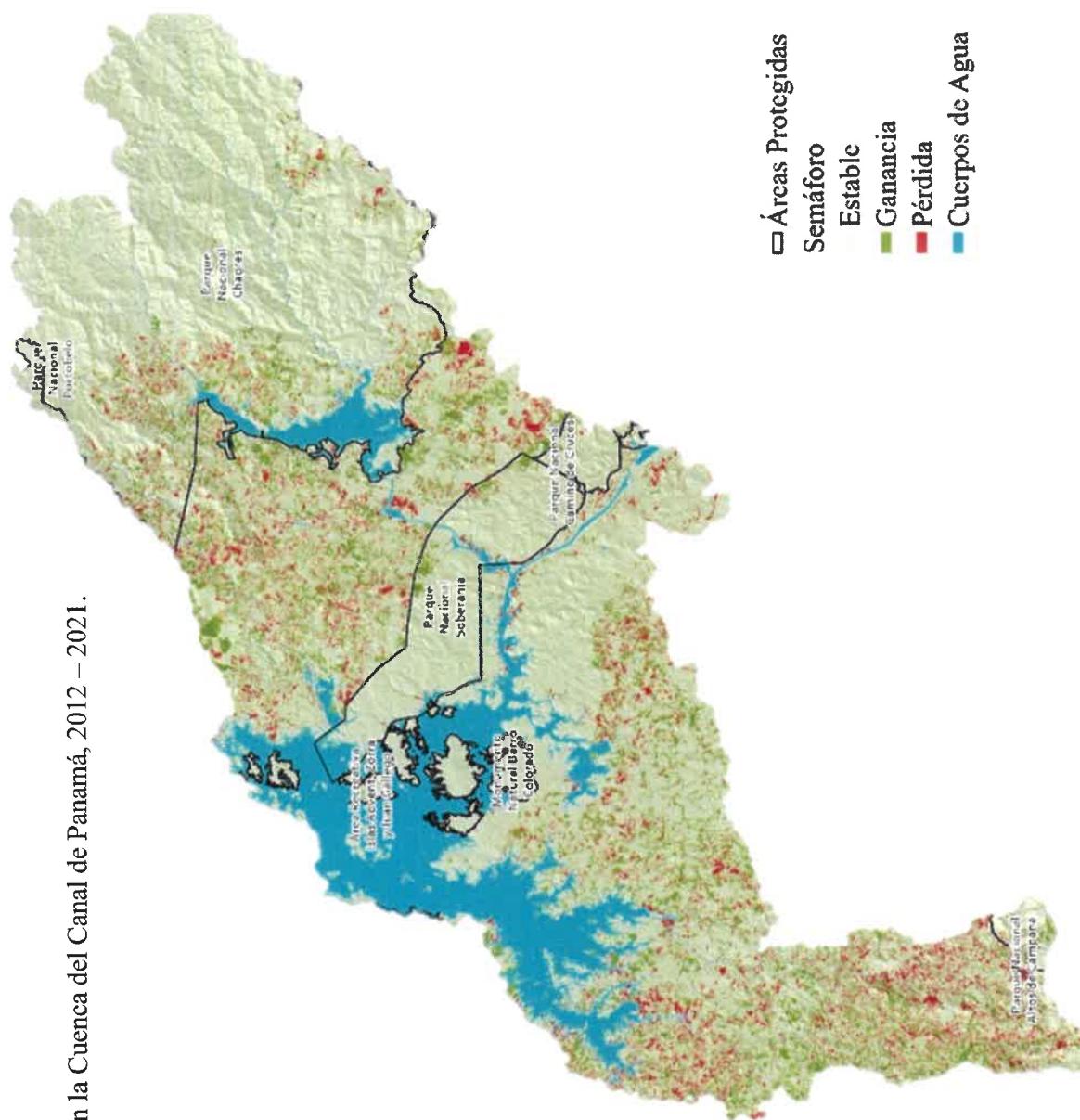
El mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021 determinó que en la Cuenca del Canal de Panamá existe un total de 211,285 ha en Bosques incluyendo a los rastrojos y vegetación arbustiva representando un 61% de Boques dentro de la Cuenca del Canal de Panamá.

Las áreas protegidas ubicadas dentro del área del Canal de Panamá, ocupan 134,746 ha lo que representa el 39 % del total en la Cuenca del Canal, de este porcentaje el 35% representan 120,407 ha que están ocupados por Boques, incluyendo a los Rastrojos y Vegetación Arbustiva.

Los análisis realizados en un periodo de 9 años comprendidos entre 2012 y 2021, incluyen aspectos de ganancias, la cuales son aquellos que en el año 2012 eran Otras Tierras⁷ y que para el año 2021 se han convertido en Bosques y Otras tierras boscosas, por ejemplo, de Pastos a Bosque latifoliado mixto secundario. En la cuenca del canal hubo ganancias en este periodo por un total de 31,646 ha, lo que representa un 9% y en cuanto a las pérdidas se encontró que para el mismo periodo hubo un total de 20,634 ha equivalente al 6% y a pesar de estas pérdidas en este periodo la Cuenca del Canal de Panamá mantiene ganancias netas en un total aritmético de 11,011 ha.

⁷ Definido en el Diagnóstico sobre la cobertura de bosques y otras tierras boscosas de Panamá, año 2019, pag 11

Mapa N°. 3. Dinámica de los Bosques en la Cuenca del Canal de Panamá, 2012 – 2021.

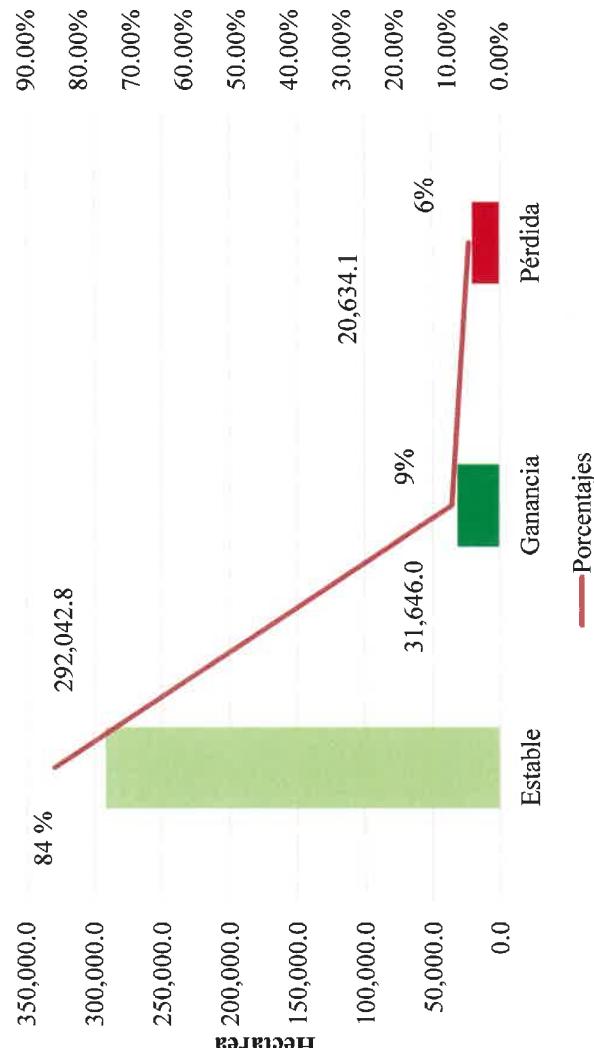


REPUBLICA DE PANAMA
MINISTERIO DE
AMBIENTE

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Amelia Wong
Secretario General / Fecha: 25 JUL 2022

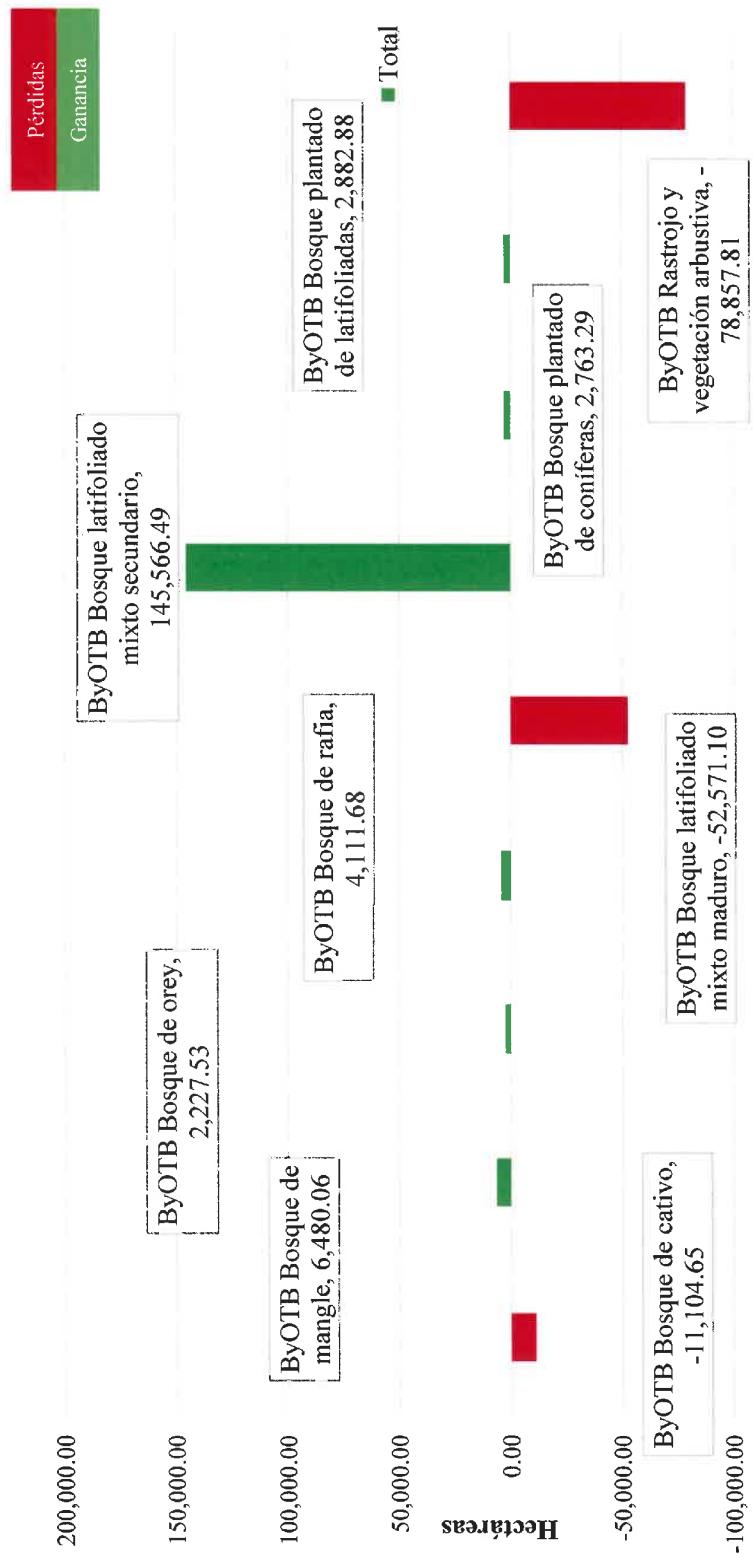
Gráfico N°5 Gráfico de dinámica de Bosques en la Cuenca del Canal, periodo 2012 y 2021



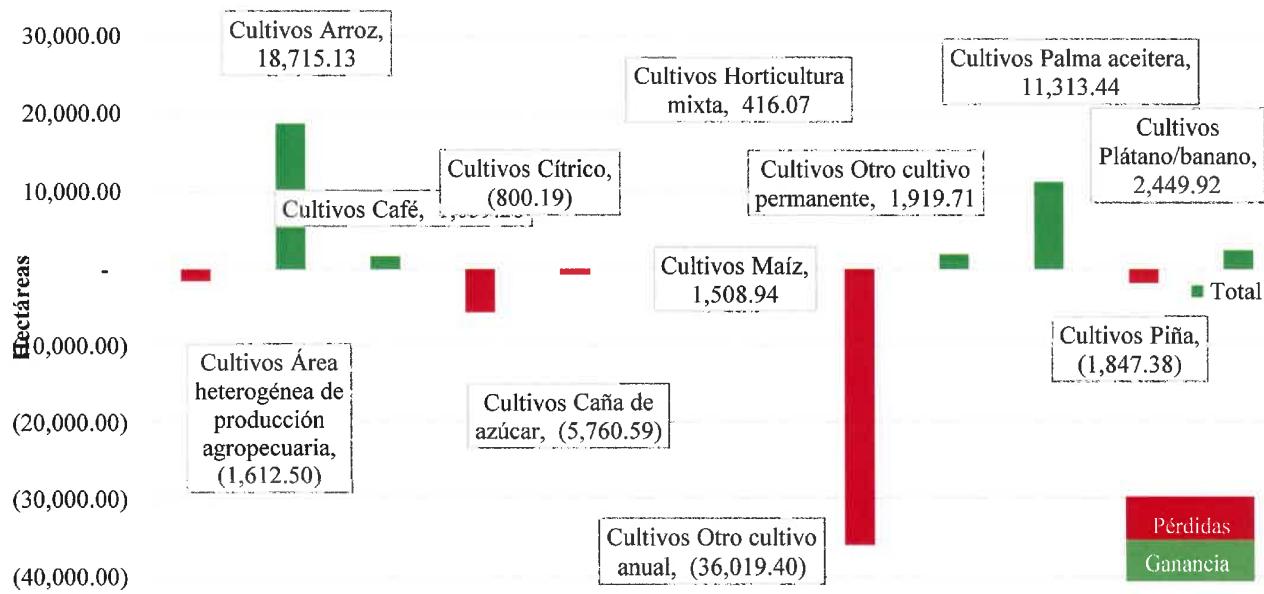
REPUBLICA DE PANAMA
ESTADO DE LA CAMPANA
FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Anselmo
26 JUL 2022
Secretario General - Firma

Análisis general

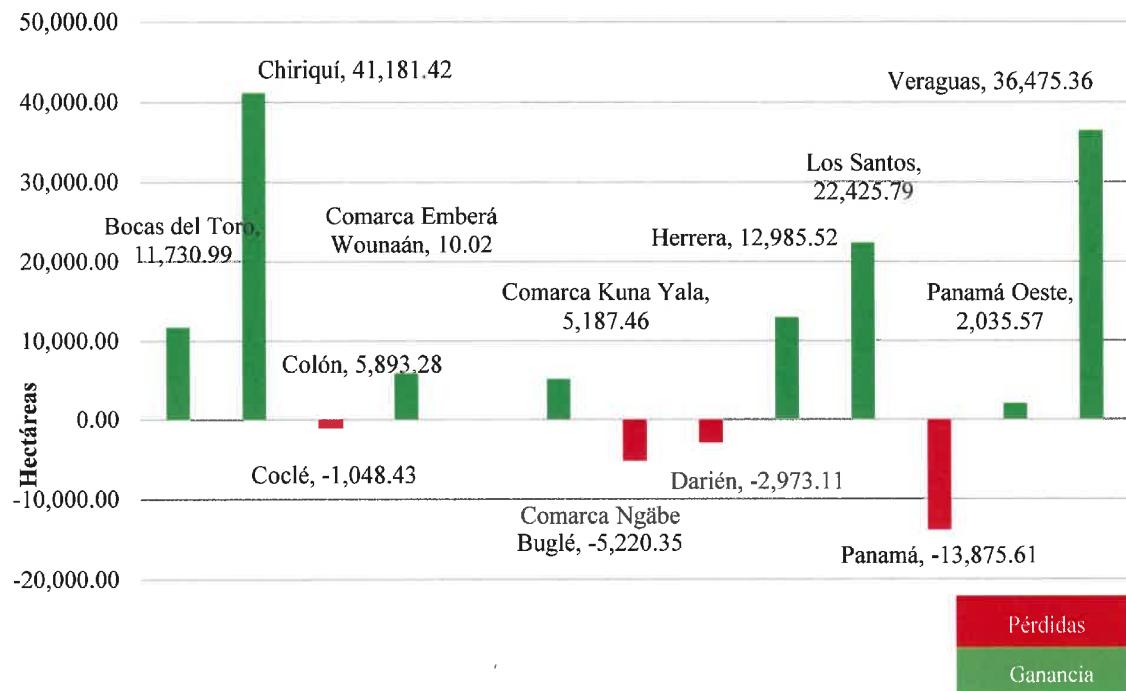
Gráfico N°6 Dinámica de Bosques y rastrojos y vegetación herbácea, periodo 2012 – 2021.



La gráfica N°6 muestra que entre los años 2012 y 2021 hubo una ganancia neta de 198,375 ha en bosque latifoliado mixto secundario y hubo una disminución de la categoría de rastrojo y vegetación arbustiva de 75,590 ha.

Gráfico N°7 Dinámica de los cultivos 2012-2021.

Los resultados indican un aumento en el cultivo de arroz, café y palma aceitera a nivel nacional y una refleja una pérdida de los pastos a nivel nacional y según los datos geoespaciales la mayoría se han convertidos en bosques latifoliados mixtos secundarios, como se observa en el Gráfico N°7.

Gráfico N°6 Dinámica de bosques y otras tierras boscosas, periodo 2012 – 2021.

La gráfica N°8 muestra el comportamiento de los bosques en un periodo de 9 años del 2012 al 2021, por provincias. La provincia de Chiriquí reflejo un aumento en los bosques, entre las razones principales de esta dinámica son los cambios presentados de pastos existentes en el año 2012, hacia bosques latifoliados mixtos secundarios (42,856 ha) el año 2021; la provincia de Veraguas ha presentado aumento en bosque principalmente de pastos hacia bosques latifoliados mixtos secundarios en un total de 57,204 ha. También encontramos dinámica de pérdida de bosques en la provincia de Panamá de 13,875 ha, los cuales para el año 2012 eran bosques latifoliado mixto secundarios y para el año 2021 se convirtieron a pasto.

Análisis de las dinámicas de transición de la cobertura boscosa y uso del suelo en el periodo 2012-2021.

En el periodo que abarca los años 2012 a 2021, la sucesión de las diversas coberturas de bosques en la República de Panamá, han presentado múltiples dinámicas de cambios en relación a las coberturas y los usos del suelo. Estos cambios se relacionan, en su mayoría, con el impacto de las actividades antrópicas sobre el paisaje, derivadas del avance de la frontera agrícola, industrial y urbana. En menor escala los impactos relacionados con procesos naturales derivados de fenómenos naturales. Adicionalmente en el mismo periodo, también se han observado transformaciones que muestran el aumento de la cobertura boscosa en algunas regiones del país, debido a la sucesión de pastos y cultivos a la categoría de rastrojos y vegetación herbácea.

Este ciclo ha permitido la transformación de los ecosistemas, dando origen a áreas de transición y sucesión.

Los principales cambios observados en este análisis corresponden a las siguientes dinámicas:

A. Dinámica que causa aumento de la cobertura boscosa.

- **Áreas de pastos con transición a rastrojos y vegetación arbustiva:**

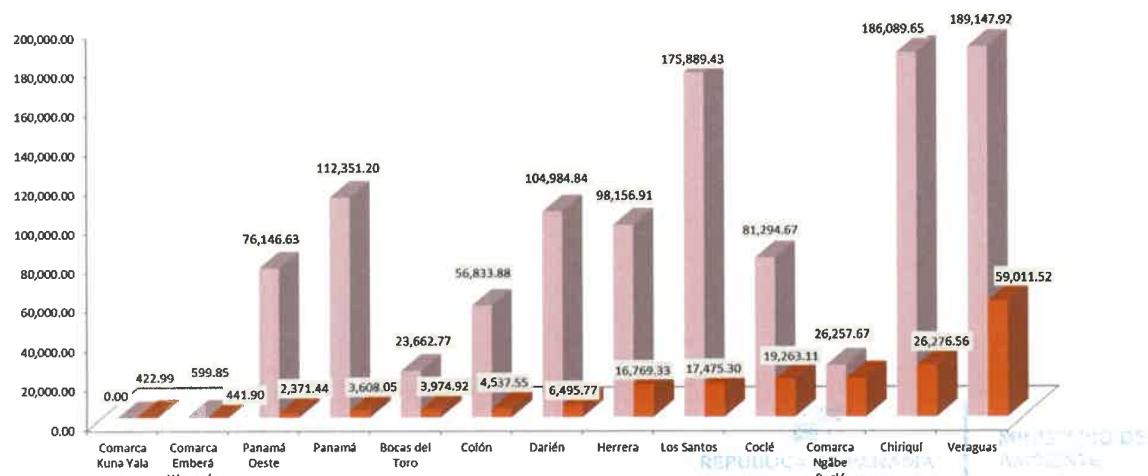
Representan una superficie aproximada de 1, 131,415.43 hectáreas a nivel nacional, las provincias donde se ha desarrollado, en mayor escala, esta dinámica de transición son Veraguas (189,147.92 ha), Chiriquí (186,089.65 ha), Los Santos (175,889.43 ha) y Panamá (112,351.20 ha).

- **Áreas de cultivos con transición a rastrojos y vegetación arbustiva:**

Corresponden a 180,264.26 ha del territorio nacional, recibiendo un mayor aporte de las provincias de Veraguas (59,011.52 ha), Chiriquí (26,276.56 ha) y Comarca Ngäbe Buglé (19,615.83 ha).

Es importante acotar que la dinámica entre las coberturas de pastos y cultivos del año 2012 y su sucesión hacia los rastrojos en el año 2021, ha propiciado una ganancia de 1,311,679.69 ha, en relación a la cobertura de rastrojos a nivel nacional.

Gráfico N°7 Superficie en Transición de pastos y cultivos hacia rastrojos y vegetación arbustiva por Provincia, periodo 2012-2021.

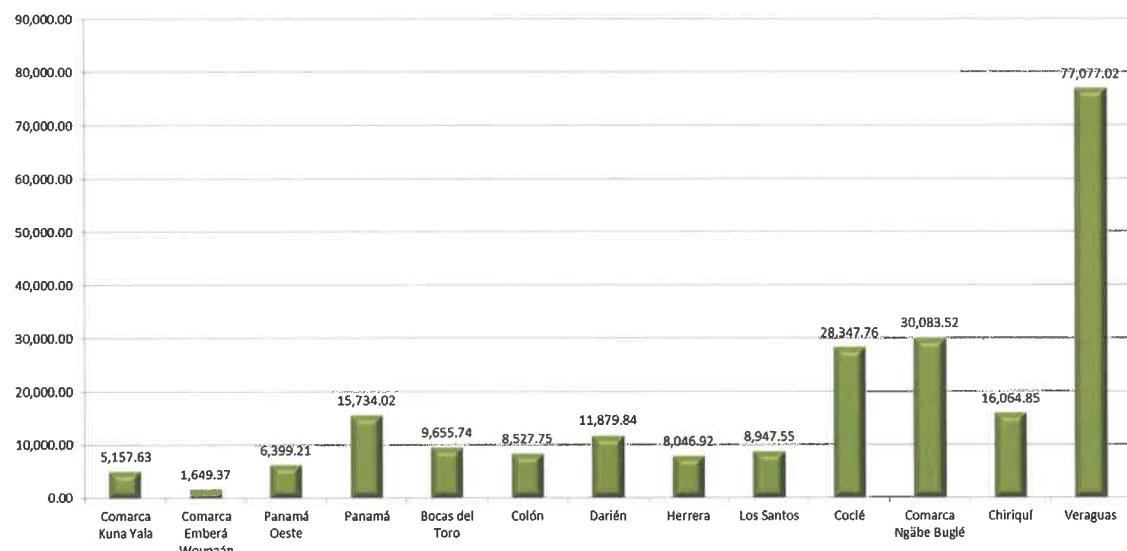


FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Amelia Wong 26
 Secretaría General Fecha 26 JUL 2022

- **Áreas de rastrojo y vegetación arbustiva con transición a bosques:**

Representa una superficie de 227,571.19 ha del territorio nacional, sus mayores aportes a nivel de superficie, provienen de Veraguas (77,077.02 ha), Comarca Ngäbe Buglé (30,083.52 ha) y Coclé (28,347.76 ha). Probablemente este patrón de cambio sea producto de las áreas de contracción relativa de otras actividades, como el cultivo, que ha propiciado la recuperación del bosque.

Gráfico N°8 Superficie en transición de rastrojos y vegetación arbustiva hacia bosques por Provincia, período 2012-2021.



REPUBLICA DE PANAMA
ESTADO UNIDOS DE PANAMA
ESTADO UNIDOS DE PANAMA

PROVINCIA DE
Auténtico

FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Amelia González
Secretario General Fecha 26 JUL 2021

B. Dinámica que causa disminución de la cobertura boscosa.**• Áreas de bosques con transición hacia cultivos agrícolas:**

Abarcan una superficie de 27,732.12 (ha) con relación al territorio del país, las provincias donde se ha presentado mayormente este proceso de sucesión son: Darién (7,553.13 ha), Chiriquí (5,146.63 ha) y Panamá (2,826.22 ha).

• Áreas de bosques con transición hacia pastos:

Con una superficie de 261,776.57 (ha) del territorio nacional, este estadio de sucesión se registra en provincias como: Darién (40,708.92 ha), Panamá (39,957.75 ha) y Coclé (29,503.60 ha).

• Áreas de bosques con transición hacia área cultural:

Corresponde a una superficie de 14,898.96 (ha) del país, a nivel provincial se presenta con mayor énfasis en Colón (3,880.16ha), Panamá (2,998.69 ha) y Panamá Oeste (2,787.73 ha).

El análisis conjunto de la cobertura de bosque, cuya transición se dio hacia cultivos y pastos abarca una superficie de (289,508.71 ha). En otras palabras, la disminución de los bosques a causa de la expansión de la frontera agrícola en los últimos nueve años, representa 289,508.71 ha.

• Áreas de rastrojos y vegetación arbustiva con transición a cultivos:

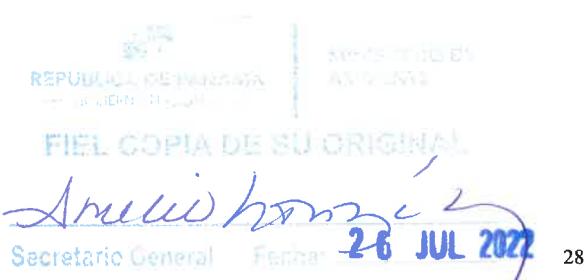
Abarcan una superficie de (8,910.34ha) del territorio nacional, se desarrollan en mayor extensión en las provincias de Chiriquí (2,692.78 ha) y Veraguas (2,076.57 ha).

• Áreas de rastrojos y vegetación arbustiva con transición a pastos:

Corresponden a 142,690.36ha de la superficie del total de la república de Panamá, se visualizan en mayor extensión en provincias de Veraguas (41,774.76 ha), Coclé (19,848.11ha) y Comarca Ngäbe Buglé (16,385.05 ha).

• Áreas de rastrojos y vegetación arbustiva con transición a área cultural:

Corresponden a, 4,149.03 ha de la superficie del país, muestran un mayor avance en las provincias de Coclé (1,241.50 ha) y Veraguas (1,050.71 ha).

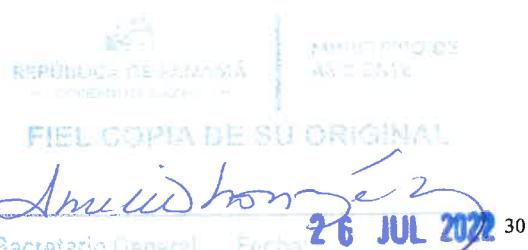


Cuadro N°11 Coberturas en transición a otras Coberturas por Provincias, periodo 2012 – 2021.

Provincias	Rastrojos y Vegetación Herbácea 2012 a...				Bosques Nivel I 2012 a...				Pastos 2012 a...	
	Cultivos Agrícolas - 2				Coberturas 2021				Pastos 2012 a...	
	Pastos	Área Cultural	Bosques Nivel I	Cultivos Agrícolas	Pastos	Área Cultural	Bosques Nivel I	Cultivos Agrícolas	Rastrojos y vegetación herbácea	Rastrojos y Vegetación arbustiva
Comarca Kuna Yala	447.20	2.26	3.87	5,157.63	2,311.56	121.26	22.48	0.00	422.99	
Comarca Emberá Wounaan	93.15	267.28	2.56	1,649.37	2,021.62	1,801.49	107.45	599.85	441.90	
Panamá Oeste	84.25	4,054.35	511.57	6,399.21	915.39	20,308.64	2,787.73	76,146.63	2,371.44	
Panamá	654.58	13,499.47	231.95	15,734.02	2,826.22	39,957.75	2,998.69	112,351.20	3,608.05	
Bocas del Toro	130.80	1,965.95	114.90	9,655.74	650.23	9,558.68	484.07	23,662.77	3,974.92	
Colón	3.96	5,436.55	195.26	8,527.75	292.16	28,342.30	3,880.16	56,833.88	4,537.55	
Darién	1,134.25	7,338.19	125.28	11,879.84	7,553.13	40,708.92	460.54	104,984.84	6,495.77	
Herrera	216.57	11,819.79	110.77	8,046.92	426.49	10,355.11	189.22	98,156.91	16,769.33	
Los Santos	496.65	8,094.78	106.30	8,947.55	1,155.72	13,376.48	179.41	175,889.43	17,475.30	
Coclé	622.64	19,848.11	1,241.50	28,347.76	1,225.76	29,503.60	2,126.48	81,294.67	19,263.11	
Comarca Ngäbe Buglé	256.95	16,385.05	262.86	30,083.52	1,004.50	20,623.72	368.78	26,257.67	19,615.83	
Chiriquí	2,692.78	12,203.82	191.50	16,064.85	5,149.63	22,659.38	760.56	186,089.65	26,276.56	
Veraguas	2,076.57	41,774.76	1,050.71	77,077.02	2,199.71	24,459.25	533.39	189,147.92	59,011.52	
Superficie en hectáreas	8,910.34	142,669.36	4,149.03	227,571.19	27,732.14	261,776.57	14,898.96	1,131,415.43	180,264.26	

CONCLUSIONES

- El Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, es un mapa de alta resolución, proveniente de las imágenes satelitales del sensor Sentinel-2, que permitió cuantificar los tipos y las distribuciones de la cobertura forestal a una escala local 1:25,000. A partir de este producto se determinó elementos en el territorio a partir de 1 hectáreas, debido a la resolución del sensor Sentinel 2-A, de 10m x 10 m.
- Los procesos de capacitación llevados a cabo para la generación del Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, permitió crear las capacidades interpretativas con el sensor Sentinel 2-A, en cada uno de los intérpretes que participaron en la generación del mapa.
- Las categorías interpretadas, son producto de un sistema jerarquizado, el cual fue utilizado durante la elaboración del mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2012.
- Las estadísticas provenientes de este mapa, determinan el estado de nuestra cobertura boscosa. El uso actual del suelo a través de las diferentes actividades antrópicas encontradas a lo largo del territorio nacional y el resto de las categorías, fueron verificadas mediante procesos de muestreos aleatorios en campo.
- Panamá, como la mayoría de los países de la región, experimenta diferentes cambios de cobertura, debido a las presiones antrópicas sobre los bosques, para la utilización de suelos en actividades agropecuarias, a pesar de este fenómeno, los resultados de cambio obtenidos con el Mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, son aceptables y la mayoría se ubican en áreas que se conocen como “focos críticos de cambios”.
- El mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo en Panamá 2021 se produjo con metodologías similares al del año 2012, por lo que es técnicamente viable efectuar comparaciones precisas de cada una de las categorías interpretadas. También cumple con el ciclo de monitoreo dinámico de manera periódica, robusta, confiable y transparente iniciada con la elaboración del primer mapa de Coberturas Boscosas y Uso de la Tierra del 2012 brindando al sector forestal una oportunidad de generar reportes y planificar políticas cónsonas al tema ambiental.
- La disponibilidad de este segundo Mapa Nacional de Cobertura Boscosa y uso de Suelo, nos brinda muchas funcionalidades y productos multipropósito, ya que permite a nivel técnico y político, contar con una herramienta útil que para la toma de decisiones que conlleven el manejo adecuado de los recursos naturales.
- El porcentaje de bosques existentes en Panamá es de 61.4%, este resultado nos ubica en una posición privilegiada en la región. Cuando incluimos los rastrojos, categoría utilizada por FAO en el cálculo de bosques y otras tierras boscosas del país, el resultado es de 68%. Esta cifra fundamenta científicamente nuestra categorización como país carbono negativo.
- Todo el material generado, mapas, cálculos y documentos estarán colocados en la plataforma SINIA, para el uso de toda la población.



RECOMENDACIONES

- Exhortamos a las diferentes direcciones regionales involucradas a realizar, de manera sostenible, procesos de verificación, validación y adecuaciones a las definiciones de las coberturas, de manera integral e interdisciplinaria, principalmente en aquellas definiciones dinámicas y que estén ceñidas a requerimientos nacionales e internacionales.
- Los productos cartográficos que se generen a futuro con estas características y para estos fines, deben mantener el proceso metodológico para que se lleven a cabo los estudios comparativos de manera permanente.
- El mapa de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo 2021, deberá ser un material de libre acceso para todos los usuarios, cumpliendo con los compromisos descritos en el Acuerdo de Escazú.
- Mantener actualizado técnica y metodológicamente al equipo especializado de la Dirección de Información Ambiental, para así hacer más eficiente los trabajos de monitoreo y mejorar sistemáticamente la generación de datos cartográficos de Coberturas Boscosas y Uso de la Tierra a nivel nacional a través de la capacitación de los técnicos en los avances geotecnológicos para la clasificación de imágenes satelitales,
- Establecer una normativa que permita que la Dirección de Información Ambiental del Ministerio de Ambiente, cuente con una fuente de financiamiento por medio de proyectos y/o programas con los que se fortalezcan todas las actividades de monitoreo en oficina y en campo.



26 JUL 2022
Secretario General Fecha:



RESOLUCIÓN No. 79 /2018
De 4 de JULIO de 2018

LA DIRECTORA DE INVERSIONES TURÍSTICAS DE LA AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMÁ, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES

CONSIDERANDO:

Que la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, sociedad anónima, inscrita en (Mercantil) Folio No. 764707 (S) del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es MARIA ELISA GONZALEZ MIRANDA, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.4-745-1918, ha solicitado, mediante apoderado legal, Licencia de Funcionamiento de Agencias de Viajes Tipo "A", para operar una agencia de viajes bajo la razón comercial **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**, la cual estará ubicada en Avenida Central, Esquina Sur, frente a Plaza Los Establos, Corregimiento de Bajo Boquete, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, República de Panamá.

Que la Ley No. 73 de 22 de diciembre de 1976 en su Artículo 1 establece que son Agencias de Viajes las empresas que ejerzan en el territorio nacional en forma principal actividades de mediación entre los viajeros y los prestatarios de los servicios utilizados por los mismos, previa licencia que les otorgue el Instituto Panameño de Turismo, actual Autoridad de Turismo de Panamá.

Que la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, propone como Gerente General de la Agencia de Viajes a JANETTE DEL CARMEN RIVERA CARRILLO, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.8-361-181, el cual sustenta su idoneidad a través de certificación académica de Licenciatura de Administración de Empresas Turísticas de la Universidad Santa María la Antigua, el cual consta a foja 54 del expediente, según se señala en el Informe Técnico del Departamento de Empresas y Actividades Turísticas No.145-ET-M-219-2018 de 7 de junio de 2018.

Que a foja 57 del expediente, consta el original de la Fianza de Operaciones de Agencia de Viajes No.89B69888, emitida por Compañía de Seguros ASSA, por la suma de B/.10,000.00, cuya vigencia se extiende hasta el 18 de julio de 2018, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la prestación del servicio de la agencia de viajes denominada **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**, propiedad de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**.

Que de acuerdo al informe técnico emitido por el Departamento de Empresas y Actividades Turísticas No.145-ET-M-219-2018 de 7 de junio de 2018, la empresa **VIAJES EL AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, cumple con todos los requisitos exigidos en la Ley No.73 de 22 de diciembre de 1976, que regula la actividad de Agencias de Viajes, por lo que se recomienda la aprobación de la licencia de funcionamiento Tipo A, de la Agencia de Viajes, la cual se denominará **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**.

Que, en virtud de lo anterior, la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, en uso de las facultades legales que le concede el Artículo 33 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, modificado por el artículo 26 de la Ley No. 16 de 2015,

Certifico: Que este documento es fiel copia
de su original:

15/7/2022
FECHA

Autoridad de Turismo de Panamá

AVVENTURA Y TURISMO, S.A.-HELLO TRAVEL Sucursal I
Licencia de Funcionamiento Tipo "A".



RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER Licencia de Funcionamiento de Agencia de Viajes Tipo "A" a la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, sociedad anónima, inscrita en (Mercantil) Folio No. 764707 (S) del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es MARIA ELISA GONZALEZ MIRANDA, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.4-745-1918, para operar una agencia de viajes bajo la razón comercial **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**, la cual estará ubicada en la Avenida Central, Esquina Sur, frente a Plaza Los Establos, Corregimiento de Bajo Boquete, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, República de Panamá. La Gerente General de la agencia de viajes es JANETTE DEL CARMEN RIVERA CARRILLO, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.8-361-181.

SEGUNDO: SE ORDENA expedir Licencia de Funcionamiento de Agencia de Viajes Tipo "A," a favor de la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.** bajo la razón comercial **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**.

TERCERO: EXIGIR a la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Artículos 5 y 9 de la Ley No. 73 de 22 de diciembre de 1976, al igual que todas sus disposiciones incluyendo su Reglamento, el Decreto 17A de 1 de junio de 1977.

OFICIAR copia de la presente Resolución al Ministerio de Comercio e Industrias.

PARAGRAFO: Se informa a la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, que contra la presente Resolución cabe el Recurso de Reconsideración ante la suscrita y/o el de apelación ante el Administrador General, dentro de los cinco días siguientes a la notificación respectiva.

FUNDAMENTO LEGAL: Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, Ley No. 73 de 22 de diciembre de 1976 y Decreto No.17A de 1 de junio de 1977.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

GINA VALDERRAMA
 Directora de Inversiones Turísticas
 GV/mbv/cvn
 472-18

Autoridad de Turismo de Panamá

En Panamá a los _____ días del mes de _____ 20_____
 De dos mil _____ a las _____ de la _____
 se Notificó el Sr(a) _____ de la Resolución
 que antecede.

El Notificado

La abogada se notificó por Escrito, mediante memorial del 4/7/18, presentado hoy 6/7/18.

Certifico: Que este documento es fiel copia
 de su original

Agencia de Turismo de Panamá

15/7/2022
 FECHA

RESOLUCION No. 079 / 2022

De 29 de Junio de 2022

LA DIRECTORA ENCARGADA DE INVERSIONES TURISTICAS DE LA AUTORIDAD DE TURISMO DE PANAMA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES;

CONSIDERANDO:

Que mediante **Resolución No.79/2018 de 04 de julio de 2018**, se concedió la licencia de funcionamiento de Agencia de Viajes Tipo “A” a favor de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, sociedad anónima, inscrita en (Mercantil) a folio No.764707 (S) del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es la señora María Elisa González Miranda, mujer, mayor de edad, panameña, con cédula de identidad personal No.4-745-1918, para que ejerciera el negocio de agencia de viajes, bajo la razón comercial **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)**, que estuvo ubicada frente al Parque Central de Boquete, dentro de las instalaciones del Albergue Mamallena Boquete, corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí, República de Panamá. La empresa fue inscrita en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, bajo la licencia de funcionamiento No.676 AV de 17 de agosto de 2018.

Que mediante la **Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022**, emitida por la Directora Encargada de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, se resolvió **CANCELAR y DEJAR SIN EFECTO** la licencia de funcionamiento de la Agencia de Viajes Tipo “A” de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, por el incumplimiento de las obligaciones contraídas al momento de su registro como Agencia de Viajes Tipo “A”, específicamente por no haber consignado las fianzas de cumplimiento a favor de la Autoridad de Turismo de Panamá, la cual se encontraba vencida desde 18 de julio de 2020, incumpliendo con lo señalado en el numeral 8 del artículo 6 del Decreto No.17-A de 01 de junio de 1977 y por no estar operando, tal como se estableció en el Informe Técnico emitido por la Departamento de Registro Nacional de Turismo, mediante memorando No.119-1-RNT-M-0312-2022, a fojas 117 a la 119 del expediente.

Que a través de la apoderada legal, Licda. Carmen María Torrero Ábrego, la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, presentó en tiempo oportuno, el día 26 de abril de 2022, formal Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio en contra de la Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022. La resolución fue debidamente notificada a la señora María Elisa González Miranda el 25 de abril de 2022, por lo tanto, se cumple con lo estipulado en el artículo 168 de la Ley No.38 de 2000: “*El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.*”

El recurso de reconsideración se fundamenta en los siguientes hechos:

- *“Mi representada AVENTURAS Y TURISMO, S.A. es una empresa panameña que se dedica al Servicio de Agencia de viajes, venta de recuerdos, souvenirs (sic) y compra y venta al por menor de suplementos alimenticios, golosinas y refrescos.*

Certifico: Que este documento es la copia
de su original

16/7/2022
FECHEA
Autoridad de Turismo de Panamá

AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.- HELLO TRAVEL (Sucursal 1)
Recurso de Reconsideración

- Que este despacho mediante la Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022 cancela y deja sin efecto la licencia de funcionamiento de Agencia de Viajes de la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.** bajo la razón comercial denominada **HELLO TRAVEL**.
- Que es importante mencionar que el motivo principal por el cual mi representada dejó de consignar las fianzas correspondientes, se da producto de la crisis financiera provocada por la pandemia del Covid-19; situación que obligó al mundo y al Estado panameño a tomar medidas que trajeron como consecuencia el cierre de fronteras, cuarentena total y por ende la nula afluencia de turismo en la zona. Debido a lo anterior, la sucursal de Boquete se mantuvo cerrada desde marzo de 2020.
- Que en la mencionada resolución establecen que se realizó una inspección el día 12 de febrero de 2022, fecha en la cual la Sra. María Elisa González, representante legal de **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.** no había tenido la oportunidad de volver abrir la sucursal de Boquete, ni pagar las respectivas fianzas por la falta de recursos económicos.
- Que a la fecha mi representada pudo reunir lo requerido para reactivar la agencia y procedió con los pagos correspondientes a las fianzas anteriores, en consecuencia, la fianza de **HELLO TRAVEL**, sucursal Boquete se encuentra activa a la fecha.
- Que la empresa **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.** se esfuerza y se encuentra haciendo todo lo posible para cumplir con lo establecido por las leyes panameñas y desea seguir operando la Agencia de viajes en Boquete."

Que al ser evaluados los argumentos expresados por la apoderada legal, en su recurso de reconsideración, se procede a analizar los elementos probatorios aportados por la parte recurrente y los documentos que reposan en el expediente del Departamento del Registro Nacional de Turismo de la Autoridad de Turismo de Panamá.

Que la parte recurrente aportó junto al recurso de reconsideración, las siguientes pruebas:

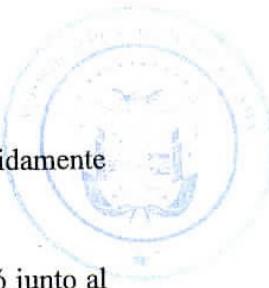
- Poder otorgado a favor de la Licda. Carmen María Torreiro Ábrego, debidamente autenticado ante Notario Público;
- Copia de cédula de la señora María Elisa González Miranda, representante legal de la sociedad **AVVENTURAS Y TURISMO, S.A.**;
- Copia del contrato de arrendamiento suscrito entre la señora Edilma Morales de Montenegro (en calidad de arrendadora) y la señora María Elisa González Miranda (en calidad de arrendataria), del lugar donde se encuentra ubicada la Agencia de Viajes, debidamente cotejado ante Notario Público;
- Original de la fianza de cumplimiento No.10-40-2004362 expedida por La Regional de Seguros, S.A. el 18 de abril de 2022 y vigente hasta el 30 de julio de 2021;
- Original de la fianza de cumplimiento No.10-40-2004362 expedida por La Regional de Seguros, S.A. el 18 de abril de 2022 y vigente hasta el 30 de julio de 2022;
- Certificación original emitida por la Dirección de Inversiones Turísticas No.119-1-RNT-N-00306-2022 de 07 de abril de 2022;

Caráctico: Que este documento es fiel copia
de su original.


Autoridad de Turismo de Panamá

18/7/2022
FECHA

AVENTURAS Y TURISMO, S.A.- HELLO TRAVEL (Sucursal 1)
Recurso de Reconsideración



- Copia simple de la Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022, debidamente notificada.

Que la apoderada legal de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, aportó junto al recurso de reconsideración presentado ante esta Institución, las fianzas de cumplimiento No.10-40-2004362 expedidas por La Regional de Seguros, S.A. correspondiente a los períodos 2020-2021 y 2021-2022, quedando la empresa al día con sus obligaciones correspondientes.

Que la empresa recurrente señala que la razón principal por la que dejaron de consignar las fianzas de cumplimiento a favor de la Autoridad de Turismo de Panamá fue producto de la pandemia mundial causada por el COVID-19, asegurando que la agencia de viajes **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)** estuvo cerrada desde marzo de 2020 por falta de recursos económicos. Sobre este hecho, es importante mencionar que a foja 114 del expediente, reposa correo electrónico enviado el 27 de diciembre de 2021 por el Departamento de Empresas Turísticas al correo electrónico de la Agencia de Viajes, en donde se le señaló que mantenía la fianza de cumplimiento vencida desde el 18 de julio de 2020, adicional, se les solicitó que confirmaran si la Agencia de Viajes se encontraba operando y no reposa en el expediente, respuesta de la parte recurrente a este correo electrónico.

Que la parte recurrente, debe tener presente que mientras la empresa no consigne la fianza de cumplimiento ante la Autoridad de Turismo de Panamá, esta Entidad no puede constatar que la empresa está cumpliendo con la obligación estipulada en el numeral 8 del artículo 6 del Decreto No.17-A de 1 de junio de 1977.

Que la parte recurrente aportó junto al recurso de reconsideración, una certificación emitida por el Departamento de Registro Nacional de Turismo en donde se acredita que no se han presentado inconvenientes con la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, por lo tanto, se solicitó que se realizara la renovación de la fianza de cumplimiento a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 22 del Decreto No.17-A de 1 de junio de 1977, el cual señala al final del mismo lo siguiente: *"El incumplimiento de la reposición o renovación del bono de garantía acarreará la suspensión o cancelación de la licencia respectiva..."*

Que también se aportó junto al recurso de reconsideración, un contrato de arrendamiento, mediante el cual queda acreditado el nuevo domicilio de la Agencia de Viajes, la misma se encuentra ubicada en calle primera Sur, corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí. Esta información se comprobó mediante visita realizada con apoyo del personal de la Regional de Chiriquí de la Autoridad de Turismo de Panamá, la cual se justifica a través del Acta de Evaluación Técnica de fecha 07 de junio de 2022. El Acta de Evaluación Técnica realizado el pasado 11 de junio de 2022, confirma que la agencia de viajes cumple con los requisitos mínimos para operar la agencia de viajes.

Que mediante memorando No.112-AL-396-2022 de 27 de abril de 2022, este despacho solicitó a la Dirección de Inversiones Turísticas, la emisión de un análisis técnico, económico y turístico, en base de los argumentos señalados por la Apoderada Legal de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, en base a los hechos que sustentan el recurso de reconsideración presentado.

Que el Departamento de Registro Nacional de Turismo emitió su criterio técnico mediante el memo No.119-1-RNT-M-0560-2022 de 16 de junio de 2022 indicando que la agencia de viajes **HELLO TRAVEL (Sucursal 1)** aportó las fianzas de cumplimientos pendientes,

Certifico: Que este documento es fiel copia
de su original

3

18/7/2022
FECHA
Autoridad de Turismo de Panamá

AVENTURAS Y TURISMO, S.A.- HELLO TRAVEL (Sucursal 1)
Recurso de Reconsideración



que corresponden a los períodos 2020-2021 y 2021-2022. Adicionalmente, este análisis técnico del Departamento del Registro Nacional de Turismo recomienda la aceptación del recurso de reconsideración y, en consecuencia, dejar sin efecto la Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022.

Que es importante realizar aclaraciones sobre el “Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio”, presentado por la Apoderada Legal de la parte recurrente. El presente recurso gubernativo presentado por la parte recurrente se resolverá mediante el recurso de reconsideración y no de apelación en subsidio, ya que el Administrador de la Autoridad de Turismo de Panamá, por ley, es la última instancia para decidir los actos administrativos emitidos por esta Institución, es decir, mediante el recurso de apelación. Además, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción de fecha 22 de julio de 2011, advierte lo siguiente:

“Que la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, establece que el Recurso de Reconsideración, Recurso de Apelación, Recurso de Hecho, y Recurso de Revisión Administrativa, son los recursos en la vía gubernativa que pueden ser utilizados por los administrados para impugnar las decisiones administrativas. Es decir, no contempla el Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio.” (el subrayado es nuestro).

Que en virtud de las consideraciones antes señaladas, y una vez analizados los documentos relativos al Recurso de Reconsideración interpuesto por la Apoderada Legal de la empresa AVENTURAS Y TURISMO, S.A., y con el ánimo de continuar siendo facilitador de la inversión a través de los incentivos otorgados, la Directora Encargada de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá en uso de las facultades legales que le concede el Artículo 33 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, modificado por el artículo 26 de la Ley No. 16 de 21 de abril del 2015,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de reconsideración en contra de la Resolución No. 036/2022 de 08 de abril de 2022, interpuesto por la Apoderada Legal de la empresa AVENTURAS Y TURISMO, S.A., sociedad panameña inscrita a Folio No.764707 (S) del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es la señora María Elisa González Miranda, mujer, mayor de edad, panameña, con cédula de identidad personal No.4-745-1918, toda vez que la empresa se encuentra operando y además, aportó las fianzas de cumplimiento correspondiente a los períodos 2020-2021 y 2021-2022, cumpliendo con lo establecido en el numeral 8 del artículo 6 del Decreto No. 17-A de 1 de junio de 1977.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTO la Resolución No.036/2022 de 08 de abril de 2022, emitida por la Directora Encargada de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, mediante la cual se resolvió cancelar y dejar sin efecto la licencia de funcionamiento de la Agencia de Viajes Tipo “A” de la empresa AVENTURAS Y TURISMO, S.A. bajo razón comercial HELLO TRAVEL (Sucursal 1).

ORDENAR al Registro Nacional de Turismo, que oficie copia de la presente Resolución al Ministerio de Comercio e Industrias, a la Dirección de Administración y Finanzas de la Autoridad de Turismo de Panamá y a cualquier otra institución involucrada para los fines correspondientes.

ORDENAR la publicación de esta resolución por una sola vez en la Gaceta Oficial.

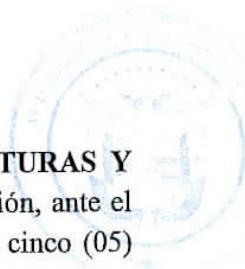
Certifico: Que este documento es fiel copia
de su original.

4

Autoridad de Turismo de Panamá

18/7/2022
FECHA

AVENTURAS Y TURISMO, S.A.- HELLO TRAVEL (Sucursal 1)
Recurso de Reconsideración



PARÁGRAFO: INFORMAR a la Apoderada Legal de la empresa **AVENTURAS Y TURISMO, S.A.**, que, contra la presente resolución cabe el recurso de apelación, ante el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación respectiva.

FUNDAMENTO LEGAL: Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, Ley No. 38 de 2000 y la Ley No.73 de 1976 reglamentada mediante el Decreto No.17-A de 1 de junio de 1977.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Magda Durán Rodríguez
MAGDA DURÁN RODRÍGUEZ

Directora Encargada de Inversiones Turísticas



MDR/ss/ma.-
24/2022

Autoridad de Turismo de Panamá

En Panamá a los 7 días del mes de julio
de dos mil 22 a las 2:45 de la tarde
se Notificó el Sr. a Tornero, Carmen de la resolución
que antecede

Carmen Tornero
F. Notificada

Certifico: Que este documento es fiel copia
de su original.

Carmen Tornero
F. Notificada

18/7/2022
FECHA

Autoridad de Turismo de Panamá



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Panamá, veinte (20) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Juan Carlos Henríquez Cano, para que se declare inconstitucional la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021 publicada en la Gaceta Oficial N°29336 de 22 de julio de 2021.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021 resolvió lo siguiente:

“Artículo 1. Autorizar al Director de la Caja de Seguro Social, en nombre de la República de Panamá, a suscribir con CONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS, S.A. Y MAPFRE PANAMÁ, S.A., el Acuerdo Transaccional que tiene como finalidad, reactivar el proyecto formalizado mediante Contrato N°.R-12-2011, cuyo objeto es la prestación de los «SERVICIOS INTEGRALES DE ESTUDIOS TÉCNICOS, DISEÑOS URBANISTICOS Y ARQUITECTÓNICOS, ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE PLANOS, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL CATEGORÍA 2, CONSTRUCCIÓN, FINANCIAMIENTO Y EQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD DE LA SALUD (antes CIUDAD HOSPITALARIA) UBICADA EN CLAYTON, CORREGIMIENTO DE ANCÓN, DISTRITO DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ»”.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

El demandante señala que la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021, vulnera el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política, a saber:



“Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

1. ...
4. Acordar con el Presidente de la República que este pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.

...”

Expone que el acto demandado infringe el citado apartado de la Carta Magna porque confiere facultades transaccionales al Director de la Caja de Seguro Social que solo pueden recaer en el Presidente de la Republica, puesto que “...el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política no otorga una discreción al Consejo de Gabinete para que pueda designar a otro miembro de dicho consejo o a un Ministro de Estado, o a un Director de alguna institución autónoma, para celebrar convenios o acuerdos de transacción. La norma es categórica e inflexible: la única persona o el único funcionario al que el Consejo de Gabinete puede investir y otorgarle facultades para celebrar acuerdos de transacción...es al Presidente de la República”.

III. OPINIÓN DE LA FISCALÍA METROPOLITANA

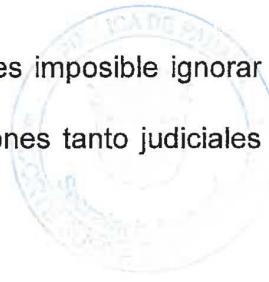
En virtud de impedimento del Procurador General de la Nación declarado legal por haber dado concepto favorable al acto demandado¹, intervino en su reemplazo el Fiscal Superior de la Fiscalía Regional Metropolitana, quien concluyó que la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021, **no es inconstitucional**.

Dicho criterio descansa en que se trata de un acto que cuenta con la anuencia del Presidente de la República; se produce en cumplimiento de la obligación del Estado de velar por la salud de la población y cumplió con el requisito de contar con el criterio del Procurador General de la Nación como lo prevé la norma constitucional.

Agregó que en la resolución de esta demanda deben tomarse en cuenta los principios de prudencia y evidencia, ya que, por un lado, no existe un

¹ A este respecto es consultable la manifestación de impedimento entre las fojas 20 a 22 del expediente y la Resolución del Pleno de 13 de septiembre de 2021 que lo declara legal.

X



quebrantamiento claro de la Constitución Política y, por otro, es imposible ignorar que el acto impugnado puso fin a una serie de litigios y acciones tanto judiciales como arbitrales en las que el Estado era demandado.

IV. FASE DE ALEGATOS

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el presente negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días con la finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito. Agotado el plazo, aparte del accionante, también ejerció este derecho, Eliseo Escobar G., en su condición de Coordinador del Consejo Nacional de Trabajadores (CONATO), para quien el acto demandado se ajusta a la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, avocarse a decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

1. Competencia

La guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política, en lo pertinente, establece lo siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
....

Del precepto constitucional citado, se desprende que la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de este tipo de acción que, para el caso que nos ocupa, está dirigida a que sea analizada la constitucionalidad de la Resolución de Gabinete N°78 de veintiuno (21) de julio de dos mil veintiuno (2021).



26

2. Problema Jurídico y solución

Vistos los hechos y argumentos de la acción, el texto demandado y la opinión del Fiscal Superior de la Fiscalía Regional Metropolitana, percibe el Pleno que lo que tiene ante sí es una demanda en la que su proponente, apoyado en la aparente literalidad del numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política, es del criterio que la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021, vulnera esta disposición, en la medida que facilita a un servidor público distinto del Presidente de la República, a suscribir un Acuerdo Transaccional.

En función de esta perspectiva, se induce al Pleno a desempeñar su rol de intérprete exclusivo de la Carta Magna echando mano de ciertos conceptos que son muy propios de esa actividad, al igual que de otros que, por su carácter empírico o material, facilitan la comprensión de la decisión que será adoptada.

En este sentido y siguiendo a Vladimiro Naranjo Mesa a propósito de la interpretación constitucional², tomemos cuatro nociones que expone en su obra Teoría Constitucional e Instituciones Políticas:

- 1) Principio de Unidad de la Constitución e interpretación sistemática: El juez constitucional no debe limitarse en su labor interpretativa al cotejo con una determinada norma constitucional en razón de la afinidad de materia, sino que debe basar sus decisiones teniendo en cuenta la concordancia o armonización con todas aquellas que tengan relación con el asunto a dilucidar.
- 2) Principio de Adaptación a las Circunstancias e interpretación evolutiva: El intérprete, al resolver un caso concreto, debe buscar la adaptación de las normas de la Constitución a las circunstancias sociales, políticas o económicas existentes en el momento de realizarse la interpretación.

² NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Parte Segunda, Capítulo VI, Interpretación Constitucional. Editorial Temis. Colombia. 2003. Páginas 405-418.

Sobre lo primero debe señalarse que, sin perjuicio de que el análisis sobre la constitucionalidad del acto demandado parte de considerar el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política, tal actividad debe completarse y complementarse, para ser entendido desde una perspectiva funcional, con otros, como son los artículos 175, 176, 183, 184.10 y 194, puesto que en su conjunto configuran las bases del rol que desempeña el Presidente de la República como jefe administrativo del gobierno de Panamá, en una escala que, por ser de carácter directiva, admite que con el concurso de su voluntad y la supervisión que debe ejercer sobre todo el aparato burocrático del Estado, se produzcan fenómenos propios de la administración pública como la desconcentración que "...consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en su nombre³".

Y este fenómeno se comprende mucho mejor, inclusive, a partir de la definición del Gobierno panameño como unitario, reconocida en el artículo 1 de la Carta Magna y que consiste en "aquella forma de organización estatal, en la cual existen unas autoridades centrales muy fuertes, frente a otras autoridades locales con muy poca autonomía⁴", situación que, sin lugar a dudas, lleva implícitos matices en la actualidad, pero permite graficar cómo, desde la configuración jurídica de la República, se prescribe una centralización de la actividad decisoria estatal encargada de materializar los planes para su desarrollo y la atención integral de las necesidades y requerimientos que conduzcan al bienestar de cuantos resultan afectados por su jurisdicción.

La Administración Pública panameña, que es la que lleva a cabo el gobierno, es, en sí misma, una organización, una articulación de procesos, un conjunto de instituciones que conforman un engranaje instrumental idealmente racional y

³ RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis. Colombia. 2003. Página 43.

⁴ *Ibidem*, página 42.

metódico orientado al servicio y satisfacción eficaz de los derechos e intereses de los ciudadanos⁵. Funciona, a partir de un equilibrio entre el liderazgo político, en cabeza de un jefe de estado y sus ministros, y el aparato burocrático que ejecuta y concreta de forma técnica y científica, las decisiones. En síntesis, acontece una "transferencia de poder desde el líder hacia el experto"⁶, una dinámica en la que se reconoce que el primero cumple un cometido de conducción que descansa en competencias o habilidades suficientes para tomar decisiones con firmeza y voluntad de realización, mientras que el segundo, que es el burócrata, está llamado a ejecutar y desenvolver, con su conocimiento técnico en la materia de que se trate, un contrapeso que permita la realización oportuna y adecuada de los objetivos propuestos.

Con estas ideas en mente, se comprende que, por ejemplo, al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa⁷, le concerniría ejercer, en principio, todas las funciones administrativas. Sin embargo, en la práctica, muchas de esas funciones son realizadas por los ministros y otros servidores públicos con mando y jurisdicción. A su vez, en cada ministerio e institución, a pesar de que el ministro o director es la autoridad superior, también se otorgan funciones a los demás servidores públicos jerárquicamente inferiores, con el fin de descongestionar el despacho correspondiente, por un lado, y, por el otro, obtener los objetivos de la administración en plazos más breves.

El fenómeno de la desconcentración es el que permite, desde una comprensión actual y pragmática respecto al funcionamiento eficaz del gobierno, descongestionar los despachos públicos sin excepción de aquel que está a cargo del Presidente de la República directamente, puesto que el otorgamiento de las funciones puede hacerse como delegación de funciones o como adscripción de funciones: mediante

⁵ Cfr. MONTERO, Gregorio. Fundamentos Jurídicos de la Organización Administrativa desde su Concepción Moderna. *Temas Actuales de Derecho Administrativo*. Procuraduría de la Administración. 2014. Página 83.

⁶ IVANEGA, Miriam Mabel. La Administración Pública del Siglo XXI. *Temas Actuales de Derecho Administrativo*. Procuraduría de la Administración. 2014. Página 11.

⁷ Atributo o condición con la que lo denomina el artículo 629 del Código Administrativo.

78

la primera “el funcionario que es titular de una competencia (delegante) la traslada a un inferior (delegatario), para que este la ejerza en nombre de aquél”⁸, mientras que a través de la segunda “es la ley quien otorga directamente a una autoridad inferior determinada función, que corresponde, en principio, a la autoridad superior”⁹.

Para el Pleno, la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021, concreta una delegación manifiesta del Presidente de la República en Consejo de Gabinete, de una función que tiene asignada constitucionalmente, algo que no entra en conflicto con su letra y espíritu si se considera, además, que ejemplifica un método de gestión pública que propende en la eficacia y eficiencia de la acción administrativa del Estado para la provisión de un servicio público como lo es la salud.

Su firma, estampada al final del acto demandado de inconstitucionalidad, materializa, con vista en los artículos 175, 176, 183.2, 184.5, 184.8 y 184.10 de la Carta Magna, su competencia como jefe del Órgano Ejecutivo, coordinador de la labor de la administración y de los establecimientos públicos, vigilante de la administración de las rentas nacionales, interviniendo en la celebración de contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, al igual que director e inspector de los servicios establecidos en la Constitución Política. Constitución que, más que cualquier otra norma jurídica, debe ser leída, entendida y aplicada en forma unitaria y sistemática.

En cuanto al segundo grupo de ideas con las que el Pleno inició este apartado, es decir, el principio de adaptación a las circunstancias e interpretación evolutiva, es dable señalar, como lo afirma el autor Rigoberto González Montenegro, “que las palabras con las que se formulan y toman forma los textos normativos constitucionales, recogen y responden a unas concepciones, ideas y valores propios

⁸ RODRÍGUEZ R., L. Op. cit., página 44.
⁹ *Ibidem*.

JM

de quienes hacen la Constitución dentro de un contexto determinado. Por tanto, el contexto en el que es elaborada y aprobada la Constitución, desempeña un papel relevante al momento de darle contenido normativo a tal ley suprema”¹⁰.

Dicha precisión es importante, porque el contenido normativo del numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política en torno al que gravita el cargo de inconstitucionalidad que se le formula en esta demanda a la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021, no tiene precedentes en las Cartas Magnas que antecedieron a la que actualmente nos rige, lo que lleva a cuestionarse, naturalmente, sobre el contexto en el que surge esa disposición, para lo cual sirve de guía, el ensayo “Historia Constitucional de Panamá” del autor Salvador Sánchez González, quien, a propósito de la Constitución Política de 1972, señaló:

«La Constitución de 1972 es el resultado del proceso de institucionalización del régimen militar, iniciado el 11 de octubre de 1968. Tras el golpe de Estado se suspendió parcialmente la Constitución de 1946, hasta que finalmente fue reemplazada íntegramente, al ser adoptada la nueva Constitución por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC), sobre la base de un proyecto presentado por la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución. Vásquez es probablemente el más destacado exégeta de la Constitución de 1972 en sus primeras versiones. Produjo *La Constitución de 1972*, donde hace un exhaustivo examen de la carta constitucional del régimen militar. Él mismo se sintió responsable de varias de las normas constitucionales aprobadas, y especialmente, “en cuanto a las teorizaciones sobre la nueva organización política del Estado Panameño” que esa Constitución implicó. La obra de Vásquez presenta una valoración exagerada del orden, probablemente como reacción a la caótica situación política vivida antes de la toma del poder por los militares, en 1968.

Quintero se expresa críticamente:

“Podría decirse que la Carta de 1972 es la más atípica que haya regido en Hispanoamérica. Pues ella no solo instituyó formal y expresamente un sistema militar de gobierno, sino que atribuyó, a título personal, poderes extraordinarios al General Omar Torrijos como “Líder Máximo de la Revolución Panameña”. Además, creó el órgano legislativo más extraño y más supeditado al Ejecutivo que pueda concebirse”.

Lo mismo indica Pedreschi, al concluir que, políticamente, la Constitución original de 1972 resume su naturaleza política en dos artículos: el artículo 2, que introduce a la fuerza pública entre los órganos superiores del Estado, y el artículo 277, que otorgaba al General Omar Torrijos Herrera el carácter de Jefe de Gobierno y las facultades del Presidente constitucional durante seis años (1972-1978). Sin embargo, la ANRC elegía un presidente de la República.

¹⁰ GONZÁLEZ M., Rigoberto. La Mutación Constitucional: Su problemática. Editorial Círculo de Escritores. Panamá. 2022. Página 47.

80

Transformar esos aspectos centrales del régimen político se convirtió en el objeto de las primeras reformas constitucionales, en 1978 y 1983»¹¹.

Un aspecto se destaca en la cita anterior, que tiene el beneficio de resumir la opinión de tres constitucionalistas, uno de ellos contemporáneo, y de aludir a la opinión de otro de ellos, Juan Materno Vásquez. Tal es, que la Carta Magna de 1972, en su composición original y desde el punto de vista político administrativo, exacerba, en virtud del régimen militar en el que fue elaborada, la figura del Jefe de Estado.

Queda claro el contexto histórico jurídico de la Constitución Política de 1972 en general y es posible inferir por qué, en una materia como la transacción o los acuerdos arbitrales, se acentúa la figura del Presidente de la República. No obstante, para abundar acerca de la disposición que en particular ocupa el análisis del Pleno, resulta pertinente lo que sobre ella señaló el autor Juan Materno Vásquez¹² en su análisis integral y virtualmente concomitante con aquella Carta Magna. Veamos:

"Esta es una de las funciones típicas del Consejo de Gabinete, y se cuenta entre las más importantes. Esta norma restringe al máximo las posibilidades de que el Jefe del Ejecutivo transija en pleitos contra la Nación, presumiendo que por cuestiones meramente políticas podría ser este un recurso del cual se valiesen los favoritos de turno para incrementar sus haberes a costa el erario público. Por eso compete al Consejo de Gabinete acordar sobre la conveniencia de transigir. Igualmente, se le atribuye la función de decidir si un asunto litigioso se debe someter o no, a arbitraje. Siempre con la preocupación de la decisión política, el constituyente exige que el Procurador General de la República emita concepto favorable en esos casos"¹³.

De conformidad con lo citado, la disposición, reconociendo el poder que es capaz de ejercer y desempeñar el jefe del ejecutivo en relación con el erario, se constituye como una limitación para éste que asigna un rol de control que recae en el cuerpo colegiado como lo es el Gabinete y en la figura del Procurador General de la Nación. Lo relevante, en rigor a la verdad, no es quién ejecutará la transacción o intervendrá en el arbitraje, sino que la decisión que se adopte en esa dirección, pase por el tamiz del criterio favorable del regente del Ministerio Público y el consenso de los Ministros

¹¹ SÁNCHEZ G., Salvador. Historia Constitucional de Panamá. Historia Constitucional de Iberoamérica. Editorial Tirant lo Blanch. España. 2019. Página 566.

¹² Entonces Ministro de Gobierno y Justicia y posteriormente Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

¹³ VÁSQUEZ, Juan M. La Constitución de 1972. Ediciones Olga Elena. Panamá. 1982. Página 333.

de Estado, lo que trae a la memoria del Pleno, dos ideas acerca de la racionalización del poder que, cierto es, corresponden al constituyente de 1946: 1) El ejercicio de la presidencia convierte a quien la desempeña, por la naturaleza misma de la función, en jefe del Estado, pero no le hace falta para esto el goce de poderes irrestrictos, ni indefinidos; 2) En su relación con el Presidente, los Ministros de Estado son cooperadores y asociados suyos y no subalternos que reciben órdenes. En esto principalmente se funda su responsabilidad que, en cierto modo, es mayor que la del Presidente¹⁴.

Por lo señalado, a menos que se adopte una perspectiva de exégesis histórica constitucional rigorista, no resulta plausible que el designio de la norma bajo análisis haya sido y sea en la actualidad, apoderar personalmente al Presidente de la República como único funcionario competente de entre los 67,734 a los que encabezaba en 1972 y más de 269,485¹⁵ que lidera en la actualidad, para llevar adelante y celebrar los acuerdos de transacción o arbitrajes en aquellos asuntos litigiosos en que el Estado sea parte.

No se trata de encargar exclusiva y directamente al Presidente de la República, sino de condicionar una materia especialmente delicada a su aprobación, a la de los Ministros de Estado y a la del Procurador General de la Nación, algo que se condice con la dinámica natural de la administración pública y cumple a cabalidad el acto demandado, que es uno más dentro de una especie de la que ofrecen prueba y ejemplos no muy lejanos las Resoluciones de Gabinete N°125 de 30 de julio de 2008¹⁶ relativa al Acuerdo de Transacción Extrajudicial entre el Ministerio de Economía y Finanzas y dos sociedades anónimas y N°160 de 18 de octubre de 2011¹⁷ sobre Acuerdo de Transacción Judicial entre la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y un Agente Económico.

¹⁴ Proyecto de Constitución Nacional y Exposición de Motivos presentados por la Comisión nombrada por el Decreto 1056 de 1º de noviembre de 1944 compuesta por los doctores José Dolores Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari. Compañía Editorial Nacional. 1945. Páginas 84-83 y 88-87.

¹⁵ En <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520210609155410Cuadro1.pdf>.

¹⁶ Gaceta Oficial N°26098 de 5 de agosto de 2008.

¹⁷ Gaceta Oficial N°26896-A de 19 de octubre de 2011.

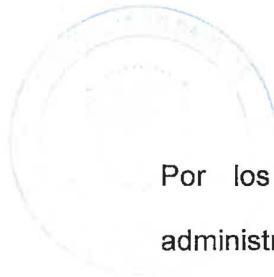
La Constitución Política, para desempeñar la posición superlativa que ocupa en el ordenamiento jurídico del Estado, debe ser rígida en cuanto a sus mecanismos de modificación o, de lo contrario, constituiría otra ley más. No obstante, su lectura e interpretación, en clave de principios y derechos humanos, tal como lo afirma Adriano Sant'Ana Pedra¹⁸, debe ser evolutiva, es decir, tener presente no solo la forma como está redactado el precepto constitucional sino la realidad o contexto en el que se va a aplicar, puesto que la realidad es cambiante e incide en el sentido que originalmente pudo tener la Carta Magna, aunque su texto siga inalterable.

Es en virtud de este criterio y algún otro complementario que huelga aquí reiterar, que el debido proceso, reconocido en el artículo 32 de la Carta Magna, no se agota en la literalidad de este canon. Ejemplo de ello, es la reciente sentencia de 29 de diciembre de 2021¹⁹ en la que el Pleno concluyó que, en tanto el decreto de medidas cautelares personales dictadas en el proceso penal respete cada componente del mencionado derecho fundamental y los principios fundantes del sistema penal acusatorio, el carácter escrito al que alude el artículo 21 de la Constitución Política admite cierto reenfoque.

Valga anotar que este año y bajo la entrada N°50431-2021, el Pleno analizó el artículo 1 de la Resolución de Gabinete N°183 de 29 de noviembre de 2011 que autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir convenio de transacción extrajudicial con Grupo F Internacional mediante la figura de la dación en pago y concluyó que no es inconstitucional. De allí que la presente decisión mantiene el criterio en cuanto al encuadre constitucional del tipo de actos que emite el Consejo de Gabinete bajo el amparo del numeral 4 del artículo 200 de la Carta Magna.

Expresado lo anterior, lo que corresponde es declarar que no es inconstitucional la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021 y así se procede a continuación.

¹⁸ Adriano Sant'Ana Pedra comentado por GONZÁLEZ M., R. Op. Cit. página 46.
¹⁹ Gaceta Oficial N°29480-A de 18 de febrero de 2022.



VI- PARTE RESOLUTIVA

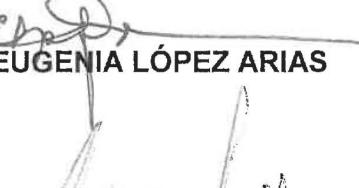
Por los razonamientos vertidos, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución de Gabinete N°78 de 21 de julio de 2021.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 206 de la Constitución Política.

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial,



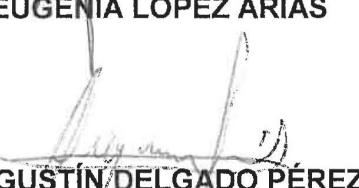
MARIBEL CORNEJO BATISTA



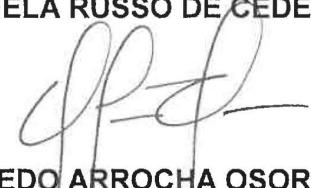
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS



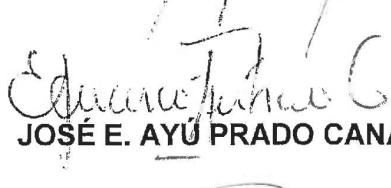
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO



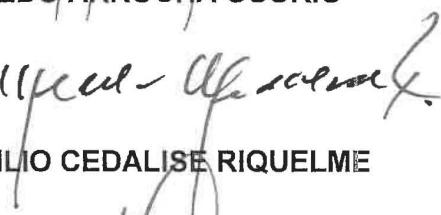
JOSÉ AGUSTÍN DELGADO PÉREZ



OLMEDO ARROCHA OSORIO



JOSÉ E. AYU PRADO CANALS



CECILIO CEDALISE RIQUELME



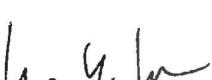
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA



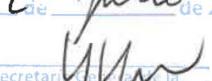
MIRIAM CHENG ROSAS

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 22 de julio de 2022



YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General



Secretaria
Lidia YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 08 días del mes de 07
de 20 22 a las 3:38 de la tarde

Notifíco al Procurador de la Resolución anterior,

• JULIO VILLEJO GARCIA
Firma del Notificado