



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de enero de 2017.
C-05-17

Su Excelencia
Mirei Endara
Ministra de Ambiente
E. S. D.

Señora Ministra:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la administración pública, damos respuesta a la Nota DM-2199-2016, calendada 29 de noviembre de 2016, y recibida en este Despacho el 12 de diciembre de 2016, la cual guarda concordancia a aspectos relacionados con la interpretación del sentido y alcance de la Ley 44 de 26 de julio de 2004, "Que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones."

Las interrogantes formuladas en la nota antes citada son las siguientes:

1. ¿El Consejo Directivo del sitio Patrimonio Mundial Natural -Parque Nacional Coiba y zona especial de protección marina-, es un ente público o privado?
2. ¿Qué se entiende por caja única del Estado y qué significa que esto no aplica al Fondo del Parque Nacional Coiba?
3. ¿A qué se refiere la norma con la facultad de control del Fondo Coiba por parte del Consejo Directivo conforme a la Ley, Jurisdicción y Competencia del Consejo Directivo?

En respuesta a la primera interrogante, consideramos oportuno realizar algunas estimaciones sobre la descentralización administrativa. En este sentido, de acuerdo a la doctrina, se denomina descentralización administrativa al fenómeno que tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico otorga competencias o funciones administrativas de manera permanente a personas de derecho público diferentes del Estado (Gobierno Central), creadas para tal fin.

Sobre el particular, en la Sentencia de 14 de septiembre 2006, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se indicó:

"En ese sentido, hacemos valedero por su similitud con la realidad jurídica de Panamá, lo expresado por Pedro T. Nevada-Batalla Moreno quien sobre la descentralización del Estado, específicamente en el caso español, señala pues que: "...resulta muy atinado el juicio

expresado por LEGUINA VILLA al apreciar que la Constitución introduce un cambio radical en el ámbito de la Administración Local ya que con ella se sientan las bases políticas y normativas para liquidar definitivamente una concepción estatocéntrica de los asuntos públicos, rescatando a las entidades locales de la situación de minusvalía administrativa a que hasta ahora se han visto condenadas y devolviendo el lugar que nunca debieron perder, esto es, como auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer por igual, las exigencias políticas de cada comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos" (NEVADO-BATALLA M., Pedro T., Notas sobre Derecho Administrativo I. Edit. Ratio Legis Librería Jurídica. Barcelona, 2003. Pág.157).)”

Por su parte, en el glosario contenido en el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, se define a la “administración descentralizada” como “el conjunto de entidades estatales con personalidad jurídica y autonomía, creadas mediante ley, para asumir funciones administrativas originalmente asignadas a la administración central”.

Según puede inferirse de lo anteriormente expuesto, la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se les otorga autonomía orgánica relativa a ciertos entes, respecto del Órgano Central, para encargarles de actividades administrativas.

En opinión del profesor Gabino Fraga, “la descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a entidades que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades para conservar la unidad de poder”¹. Así, la descentralización administrativa implica la creación de personas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública.

De la doctrina citada, se desprende que, a pesar que las entidades descentralizadas gozan de autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, aún se mantienen como parte de la organización estatal, toda vez que guardan relación con esta última, razón por la cual, las entidades centrales tienen cierta injerencia en las mismas.

Sobre el caso particular del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, observamos primeramente que la Ley No. 44 que crea el Parque Nacional Coiba, en su artículo 1, lo establece como patrimonio nacional, es decir, que se encuentra bajo la propiedad del Estado.

Así mismo, el artículo 19 de la referida ley Crea el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, en cual se encuentra integrado de la siguiente manera:

1. El Administrador General del Ambiente o quien él designe, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe.
3. El Director General del Instituto Panameño de Turismo o quien él designe.
4. El Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación o quien él designe.
5. El Administrador General de la Autoridad Marítima de Panamá o quien él designe.

6. El Alcalde del Municipio de Montijo o quien él designe.
7. El Alcalde del Municipio de Soná o quien él designe.
8. Los Alcaldes de los Municipios de Río de Jesús, Las Palmas y Mariato, quienes actuarán de manera rotativa según la elección que hagan entre ellos, o la persona que el elegido designe.
9. Un representante de la Cámara de Comercio de Veraguas.
10. Un representante del sector pesquero artesanal, deportivo, industrial y exportador, elegido entre ellos.
11. El Rector de la Universidad de Panamá o quien él designe, con especial referencia al personal del Centro Regional Universitario de Veraguas.
12. Un representante de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas panameñas que contribuyan con la protección y conservación del Parque.

Por su parte, el artículo 20 de dicha ley señala las funciones del Consejo Directivo de la siguiente forma:

“Artículo 20. Son funciones del Consejo Directivo:

1. Elaborar y modificar su reglamento interno.

2. Aprobar el Plan de Manejo del Parque.

3. Vigilar el estricto cumplimiento del Plan de Manejo del Parque.

4. Establecer las políticas de conservación y uso sostenible del Parque.

5. Apoyar a la Autoridad Nacional del Ambiente en la promoción de las inversiones necesarias y requeridas para el desarrollo de la investigación científica, del ecoturismo y educación ambiental; así como establecer contacto con organismos, instituciones y fundaciones de naturaleza análogas; gestionar ayuda y asistencia técnica, científica y económica para el cumplimiento de los objetivos del Parque y el mejoramiento constante de sus condiciones.

6. Evaluar y aprobar la reglamentación que sobre la Zona Especial de Protección Marina que presente la Comisión designada en el Capítulo IV.

7. Aprobar el reglamento interno del Comité Científico.

8. Evaluar y aprobar el Plan Quinquenal de Investigación Científica.

9. Gestionar, velar y garantizar que los proponentes o cooperadores destinen, dentro de los proyectos de cooperación o de investigación que se lleven a cabo dentro del Parque, planes de inversión o desarrollo para que sean aplicados en beneficio de las comunidades de los municipios señalados en esta Ley.

10. Ejercer las demás que se establezcan en el reglamento.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Así mismo, el artículo 26 dispone que los fondos del Parque Coiba serán destinados a los gastos de inversión y administración del Parque, en especial a los proyectos y actividades para su manejo, protección y conservación. Estos recursos estarán bajo el control del Consejo Directivo y la supervisión de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo establecido en las normas al respecto.

Tal como queda expuesto de la normativa citada, el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba es la autoridad encargada, entre otras cosas, de aprobar el Plan de Manejo del Parque y vigilar el estricto cumplimiento de dicho plan, y establecer las

políticas de conservación y uso sostenible del Parque. De igual forma, se advierte que dicha ley ha conferido al Consejo, de manera permanente y con efectos obligatorios, las funciones de cuidado del Parque Coiba y de los fondos asignados a éste, que a la vez son propiedad del Estado. Finalmente, se aprecia que tanto el presidente del Consejo como la mayoría de las personas con derecho a voto que lo integran, son funcionarios públicos, los cuales cumplen una función pública por delegación, conforme lo dispone la Ley 44 de 2004.

De conformidad con la naturaleza, atribuciones y sistema de administración, el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, es una entidad autónoma del Estado, creada mediante Ley, que cumple una función pública y de interés social, y que tiene bajo su administración y disposición los recursos económicos para su funcionamiento, los cuales serán fiscalizados por la Contraloría General de la República

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio que el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba es un ente de carácter público, que cumple funciones de administración del Parque Nacional Coiba por delegación, en virtud de lo normado en la Ley 44 de 2004, “Que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones”.

Procedemos ahora a dar respuesta a la segunda interrogante, que refiere a qué se entiende por caja única del Estado y qué significa que esto no aplica al Fondo del Parque Nacional Coiba.

Iniciamos indicando que, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que Crea el Sistema de Tesorería y la Cuenta única del Tesoro Nacional”, modificada por la Ley 19 de 30 de septiembre de 2014, y sus disposiciones reglamentarias, la Cuenta Única del Tesoro se define de la siguiente forma:

“Artículo 3. Para los fines de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

...

2. *Cuenta Única del Tesoro.* Cuenta bancaria oficial, de titularidad exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas, administrada a través de la Dirección General de Tesorería, aperturada en el Banco Nacional de Panamá, en la cual se concentran todos los ingresos públicos y pagadora de todas las obligaciones por cuenta de los entes y órganos públicos incluidos en el ámbito de ésta.”

En este orden de ideas, el artículo 27 de la referida Ley dispone que la Cuenta Única del Tesoro Nacional “es el instrumento operativo a través del cual se da vigencia práctica al principio de unidad de caja, abarcando al Gobierno Central, a las Instituciones Descentralizadas y a las Empresas Públicas no Financieras y tiene por propósito lograr la mayor eficiencia, rentabilidad, transparencia y seguridad en la administración de los fondos públicos.”

De la normativa transcrita, se colige que la Cuenta Única del Tesoro es el instrumento operativo mediante el cual se pone en práctica el principio de Unidad de Caja del Estado, el cual, conforme lo indica el artículo 7 de la referida ley, “implica la

centralización en una cuenta bancaria o en la menor cantidad de estas, bajo la responsabilidad de un solo administrador de todos los ingresos y contra la cual se realizan todos los pagos que se ejecuten en el ámbito de competencia de la tesorería”.

En tal sentido, el artículo 28, tal como quedó modificado por la Ley 19 de 2014, establece las instituciones que no están incluidas en esta cuenta bancaria. El texto de la norma a su letra dice:

“Artículo 28. Se excluyen de la Cuenta Única del Tesoro Nacional las siguientes instituciones:
1. Autoridad del Canal de Panamá.
2. Caja de Seguro Social.
3. Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.
4. Empresa Nacional de Autopista, S.A.
5. Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.
6. Universidades estatales.
7. Municipios.
8. Juntas comunales.
9. Intermediarios Financieros.
10. **Aquellas exceptuadas por ley.**” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En esta línea, de acuerdo al artículo 2 de la ley *ut supra*, solo quedan excluidos de la Cuenta Única del Tesoro, además de las instituciones indicadas en el artículo recién citado, aquellas que se encuentren excluidas taxativamente.

En el caso particular del Parque Coiba, este se encuentra excluido de la Cuenta Única del Tesoro, por así establecerlo el artículo 25 de la Ley 44 de 26 de junio de 2004, que a su letra dice:


“Artículo 25. Se crea el Fondo del Parque Coiba con el objeto de cumplir con las finalidades de dicho parque, como fondo incorporado, **no sujeto a los principios de caja única del Estado...**” (El resaltado y subrayado es nuestro).

En virtud de lo anterior, podemos concluir que el Parque Coiba se encuentra **excluido del principio de unidad de caja**, lo que implica que no está sujeto a la Cuenta Única del Tesoro, por tanto, no deberá depositar sus ingresos a favor del Tesoro Nacional para que estos sean incluidos en el presupuesto general del Estado, ni deberá cancelar sus obligaciones económicas por medio de la Cuenta Única del Estado, sino que los activos y pasivos producidos deberán ser administrados por el Consejo Directivo de dicho parque, en una cuenta propia de la Institución, la cual estará sujeta a la Fiscalización de la Contraloría General de la República.

Finalmente, en relación a su última interrogante, que se refiere al alcance de la facultad de control del Fondo Coiba por parte del Consejo Directivo conforme a la Ley, señalamos que, tal como lo profiere el artículo 26 de la Ley 44 de 26 de junio de 2004, “Los fondos del Parque Coiba serán destinados a los gastos de inversión y administración del Parque, en especial a los proyectos y actividades para su manejo, protección y conservación. **Estos recursos estarán bajo el control del Consejo Directivo y la supervisión de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo establecido en las normas al respecto**”.

En este punto, manifestamos que coincidimos, y en consecuencia, prohijamos el criterio del consultante, que señala que para ejercer el control efectivo consignado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo debe emitir una reglamentación para el uso de los fondos de parque, el cual le permitirá ejecutar las funciones conferidas en la Referida Ley 44 de 2004.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ au

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *