



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de marzo de 2019
C-SAM-08-19

Su Excelencia
Jorge González
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Ref. Atribuciones del Patronato de Cinta Norteña en cuanto a la aprobación de la ejecución de proyectos dentro de área protegida de uso múltiple denominada la Cinta Norteña.

Señor Ministro:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota CONADES-UCEP-SE-529-18, de 27 de diciembre de 2018, recibida en esta Procuraduría el 5 de febrero de 2019, mediante la cual nos consulta respecto a la aplicación de las normas de la Ley No. 1 de 7 de enero de 2016, "Que crea el Patronato de la Cinta Norteña", en el sentido de determinar si es el Patronato el que está facultado como ente regente para la aprobación, firma y sello de planos, otorgar permisos en aras de llevar a cabo todos los proyectos que se realicen dentro del área protegida Cinta Norteña

En atención a su consulta, resulta oportuno indicarle que en opinión de este Despacho, todos los proyectos que se ejecuten dentro del área protegida de uso múltiple denominada la Cinta Norteña, deben contar con la aprobación del Patronato de la Cinta Norteña, esto independientemente de que la Ley no le señale expresamente las facultades de aprobación, firma y sello de planos, ni la de otorgamiento de los permisos de construcción para realizar los proyectos en dicha área protegida. La aprobación necesaria del Patronato es sin perjuicio de que se tenga que cumplir con los procedimientos y autorizaciones por parte de otras instituciones, que sobre la actividad en particular exige la Ley.

A dicha conclusión hemos llegado, con fundamento en los siguientes argumentos:

La Ley 1 de 7 de enero de 2016, en el artículo 1 crea el Patronato de la Cinta Norteña con patrimonio propio y autonomía en su régimen administrativo, económico, financiero y funcional. Dicha ley también establece, en el artículo 2, la constitución de un área protegida de uso múltiple denominada la Cinta Norteña, otorgándole la Administración de la misma al Patronato, que con dicho objetivo se crea; conformado,

en su mayoría, por representantes de las instituciones del Estado. (Ver artículo 5 de la Ley 1 de 2016)

En ese sentido, el artículo 3 de la referida Ley 1 de 2016, establece los objetivos del Patronato, indicando lo siguiente:

“Artículo 3. El Patronato tendrá los objetivos siguientes:

1. **Iniciar, organizar, construir, administrar, planificar, coordinar, desarrollar y ejecutar las labores de la Cinta Norteña.**
2. Conservar las estructuras y áreas verdes de la Cinta Norteña.
3. **Encargarse de la adecuada administración de la Cinta Norteña.**
4. Adquirir bienes inmuebles.
5. Celebrar contratos con entidades públicas y privadas para la promoción del uso de las instalaciones de la Cinta Norteña.
6. Promover, apoyar y ejecutar programas recreativos, sociales, culturales y deportivos que permitan el acceso de personas con discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales, adultos mayores, niños, jóvenes adultos y toda la comunidad.
7. Formar técnica y profesionalmente al personal necesario para mejorar la calidad de la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, con permanente actualización y perfeccionamiento de sus conocimientos”.

De la norma transcrita se colige, que para cumplir con el objetivo señalado en el numeral 1, mínimamente deberá el Patronato establecer un mecanismo de control interno, a objeto de aprobar los proyectos que se ejecuten dentro de la Cinta Norteña; lo que no implica que con dicha aprobación baste para que se pueda ejecutar la obra determinada, pues ello dependerá del tipo de obra y de los permisos que, en particular, cada obra requiera, por parte de otras instituciones del Estado; entre otras, la aprobación del permiso de construcción por parte del Municipio de Panamá.

Sobre las funciones que le son atribuidas al Patronato de Cinta Norteña, debemos indicar además, que la ley es clara al señalar que al Patronato le corresponde, entre otras, la administración de la Cinta Norteña. El artículo 7 de la Ley 1 de 2016, en referencia a las funciones, indica lo siguiente:

“Artículo 7. Son funciones del Patronato:

1. **Administrar** y velar por el buen funcionamiento de la Cinta Norteña.
2. **Autorizar la programación de actividades de la Cinta Norteña.**
3. **Coordinar** con la Alcaldía de Panamá, la Junta Comunal de Ernesto Córdoba Campos, el Ministerio de Ambiente, Instituto

Panameño de Deportes, el Instituto Nacional de Cultura y el Ministerio de Obra Públicas la asesoría y colaboración necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Patronato.

4. Elaborar y aprobar su presupuesto.
5. Presentar cada año a la Alcaldía de Panamá el informe de labores realizada.
6. Dictar las disposiciones y directrices necesarias para adquirir, conservar, guardar y mantener los objetos, materiales, equipo, mobiliario y demás bienes del Patronato.
7. Suscribir contratos y convenios con instituciones, entidades y empresas, ya sean públicas o privadas, para recibir colaboración económica y técnica destinada a cumplir con los objetivos de la presente Ley.
8. Rendir un informe anual de su gestión a la comunidad.
9. **Elaborar un plan maestro o cronograma de actividades y proyectos con una proyección a cinco años, a fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.**
10. Desarrollar cualquier otra tarea que se establezca en esta Ley o en su reglamento”.

De las funciones asignadas al Patronato, debemos indicar que la establecida en el numeral 2, sobre **“Autorizar la programación de actividades de la Cinta Norteña”**, debe entenderse autorizar toda programación de actividad, salvo las excluidas por la propia Ley; por tanto, consideramos que el desarrollo o ejecución de proyectos deben ser autorizados por el Patronato, ello bajo el principio de que donde la ley no distingue no debemos distinguir, pues de una lectura de todo el texto legal no se indica que la programación de proyectos quedan excluidos de la aprobación de dicho Patronato.

También es preciso decir, que le corresponde al Patronato, conforme al numeral 9 del artículo transcrito, elaborar un plan maestro o cronograma de actividades y proyectos con una proyección a cinco años, a fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos, razón por lo cual corresponderá a dicho Patronato verificar que la obra se encuentra contemplada dentro del plan maestro previamente elaborado.

Es la opinión de esta Procuraduría, que toda actividad que se realice en la Cinta Norteña debe contar con el visto bueno del Patronato, y en cuanto a la aprobación de la construcción de una obra, somos del criterio que la misma incluye avalar todos los aspectos técnicos relacionados con la misma, por lo que deberá emitir el respectivo acto administrativo de aprobación, sin que ello implique que con dicha aprobación baste para desarrollar o ejecutar la obra, pues como hemos dicho en líneas anteriores, se deberá tomar en cuenta las normas que sobre la materia específica de obra a desarrollar establece la Ley, y cumplir con el resto de los requisitos y aprobaciones establecidas en nuestra legislación. Así por ejemplo, si para desarrollar un proyecto se requiere de un estudio de impacto ambiental, luego de aprobada la ejecución del proyecto por el Patronato, el mismo deberá ser aprobado por MIAMBIENTE, además del respectivo permiso de construcción otorgado por el Municipio de Panamá, entre otros.

En atención a las consideraciones correspondientes, para arribar a la opinión expresada en líneas precedentes, resulta oportuno precisar, que si bien el artículo 1 de la Ley N° 1 de 7 de enero de 2016, establece la autonomía administrativa, económica, financiera y funcional del Patronato de la Cinta Norteña; dicha autonomía no lo excluye de la aplicación de las normas generales de Administración Pública y la política económica del Estado, así como las normas correspondientes al desarrollo y ordenamiento territorial establecido por el gobierno local, es decir, por el Municipio de Panamá. Este aspecto es recogido por la propia Ley pues, como ha sido citado en líneas anteriores, le corresponde al Patronato “**Coordinar** con la Alcaldía de Panamá, la Junta Comunal de Ernesto Córdoba Campos, el Ministerio de Ambiente, Instituto Panameño de Deportes, el Instituto Nacional de Cultura y el Ministerio de Obra Públicas la **asesoría y colaboración** necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Patronato, los cuales no pueden materializarse en contravención al ordenamiento jurídico.

Al respecto, debemos indicar que el artículo 34 de la Ley N° 38 del 31 de julio de 2000, que entre otras cosas, regula el Procedimiento Administrativo General, es claro en señalar que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad y demás principios que rigen el Derecho Administrativo.

Lo anterior implica que, no debe entenderse que la autonomía endilgada a una entidad la exime del apego al principio de estricta legalidad y la faculta para contravenir lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Panamá y las normas generales de derecho público.

En conclusión, para realizar una obra en la Cinta Norteña se debe contar con la aprobación del Patronato, lo que lleva implícito que este esté de acuerdo con el diseño y ubicación de la obra de que se trate; diseño y ubicación indicados en los Planos, además deberá contarse con las aprobaciones y permisos del resto de las instituciones como entes técnicos competentes para autorizar o aprobar la realización de una obra o proyecto determinado, conforme a la Ley, entre otras, tratándose de una obra de construcción, el otorgamiento del permiso de construcción por parte del Municipio de Panamá.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro,
Procurador de la Administración.
RGM/au



Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te 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 *