



*República de Panamá*  
*Procuraduría de Administración*

Panamá, 22 de junio de 2016  
C-66-16

**Licenciada**  
**Mirei Endara**  
**Ministra de Ambiente**  
**E. S. D**

Señora Ministra:

Tengo a bien dirigirme a usted, con ocasión a dar respuesta a su consulta sin número, mediante la cual plantea las siguientes interrogantes:

- Están las autoridades municipales facultadas para la modificación de áreas protegidas que hayan sido creadas por dicha instancia en acuerdos municipales u otros instrumentos legales por ellas suscritos con anterioridad o esta facultad es privativa de otras autoridades?
- En caso afirmativo y/o para la creación de dichas áreas, ¿deben estas autoridades cumplir con el procedimiento establecido por el hoy Ministerio de Ambiente para que dichos actos sean legales?
- Si la autoridad municipal no ha cumplido dicho procedimiento, pero emite un acto administrativo y éste es publicado en Gaceta Oficial, ¿puede el Ministerio de Ambiente negarse a ejecutar dicha orden en el SINAP?

Para dar contestación a su primera interrogante, me permito señalar que las autoridades municipales no están facultadas para modificar o eliminar áreas protegidas, **ya que esta materia no es de su competencia sino del Ministerio de Ambiente**, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, “Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones” en concordancia con el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994; el artículo 66 de la Ley 41 de 1998 “General del Ambiente de la República de Panamá” modificado por el artículo 33 de la Ley 8 de 2015, y sus Resoluciones AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012 “Por la cual se reglamenta el proceso para la creación de áreas protegidas; la modificación de áreas declaradas y se dictan otras disposiciones”; AG-

*La 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: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

0916 de 20 de diciembre de 2013 “Por la cual se reglamenta el proceso para el manejo de las áreas protegidas y se dictan otras disposiciones.” Veamos:

I. Examen de las disposiciones Constitucionales y Legales sobre el tema:

La Constitución Política de la República establece en su artículo 119, 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.**

De igual forma, el artículo 121 del referido texto constitucional señala que la Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

En ese sentido, la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, en su artículo 1, enfatiza que el Ministerio de Ambiente, es 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.

En concomitancia con la excerta citada, el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, dispone que el Ministerio de Ambiente **tiene la facultad de establecer, proteger y regular las áreas dotadas de atributos** excepcionales que tengan limitaciones y una condición que justifiquen su inalienabilidad e indisponibilidad con la finalidad de salvaguardar la flora, la fauna, vida marina, fluvial y **el ambiente en general.**

Adicional a ello, el artículo 4 de la Ley 24 de 7 de junio de 1995, establece que la autoridad competente en materia de vida silvestre, en la República de Panamá, es INRENARE, hoy Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, a quien le asigna entre sus competencias y responsabilidades, la de establecer y administrar áreas protegidas para la conservación de la vida silvestre.

Por su parte, cabe destacar que dentro de las atribuciones del Ministerio de Ambiente, **está la de emitir las resoluciones, las normas técnicas y administrativas** para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y **la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución de manera que se prevenga la degradación ambiental.**

En tal sentido, el artículo 66 de la Ley 41 de 1998, modificado por el artículo 33 de la Ley 8 de 2015, crea un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificado con la sigla SINAP, conformado **por todas las áreas protegidas legalmente establecidas** o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, **acuerdos municipales** o convenios internacionales

ratificados por la República de Panamá; para el caso que nos ocupa, tenemos los siguientes Convenios a saber: el Convenio de Diversidad Biológica y el Convenio para la conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América, los cuales tienen como finalidad **proteger la diversidad biológica mediante la creación de áreas protegidas**, a través de la Ley 2 de 12 de enero de 1995 y la Ley 9 de 12 de abril de 1995.

Asimismo, la referida norma puntualiza que **las áreas protegidas son bienes de dominio público del Estado y serán reguladas por el Ministerio de Ambiente**, reconociendo los compromisos internacionales ratificados por la República de Panamá, relacionados con el manejo, uso y gestión de áreas protegidas. También plantea dicha excerta la posibilidad de que las áreas protegidas puedan ser objeto de concesiones de administración y de servicios a personas naturales o jurídicas, **las cuales deberán cumplir con las respectivas consultas públicas y contemplar los estudios técnicos previos**. El procedimiento será regulado mediante reglamento.

Igualmente, el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, que modifica el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, en su numeral 21, establece que el Consejo Municipal, debe dictar medidas para proteger y conservar el medio ambiente; en este caso, la autoridad local está obligada a conservar el medio ambiente y no desprotegerlo; adicional a ello, en el artículo 18 de la citada Ley 106 de 1973, concretamente, el numeral 1, dispone que los Consejos Municipales, entre otras funciones, están llamados a fomentar la riqueza forestal.

Cabe destacar que la legislación en materia forestal en Panamá, Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, en su artículo 3, declara de interés nacional y sometido a dicha ley, **todos los recursos forestales existentes en el territorio nacional, los cuales deberán ser protegidos y regulados por el Ministerio de Ambiente, como el caso que nos ocupa**. (Cfr. Numeral 13 de la Ley 1 de 1994.)

De todo lo expuesto, concluimos que corresponde al Ministerio de Ambiente, como entidad rectora del Estado, **la protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales**.

II. En cuanto a la segunda interrogante, si deben las autoridades cumplir con el procedimiento establecido por el hoy Ministerio de Ambiente para realizar actos de modificación a un área protegida?

En atención a su inquietud, este Despacho es del criterio, que de conformidad con el artículo 66 de la Ley 41 de 1998, modificado por el artículo 33 de la Ley 8 de 2015, las autoridades están en la obligación de ceñirse al procedimiento que regula el Ministerio de Ambiente, para las áreas protegidas.

Con fundamento en la norma citada, se colige que las funciones de administración y regulación que corresponden al Ministerio de Ambiente sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, buscan proteger y conservar las áreas protegidas a través de diferentes instrumentos jurídicos, o que dicho sea de paso, están legalmente establecidas por medio de leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por Panamá.

Para los efectos de esta consulta, debe entenderse por “áreas protegidas”, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 41 de 1998 “Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales”.

Bajo la competencia del Ministerio de Ambiente, se buscó crear una serie de instrumentos reglamentarios con el objeto de garantizar el procedimiento para la creación de áreas protegidas, exigiendo la elaboración de un documento técnico justificativo y la ejecución de un proceso de participación ciudadana, se hace referencia a la Resolución No. AG-0916 de 20 de diciembre de 2013, “por el cual se reglamenta el proceso para el manejo de las áreas protegidas y se dictan otras disposiciones”, y que en su artículo 2, dispone que la ANAM, a través de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, en su calidad de administradora y reguladora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), en coordinación con DASIAM, velarán por la elaboración de los estudios correspondientes para la declaración de áreas protegidas, en cumplimiento al presente reglamento. También el artículo 14 del citado cuerpo reglamentario, dispone que una vez declarada un área protegida, **sólo se podrán modificar sus límites atendiendo los supuestos que Mi Ambiente establezca**, como rectora de los recursos naturales y conforme al criterio técnico ambiental correspondiente.

Asimismo, el artículo 15 de la Resolución No. AG-0619-2012 de 8 de noviembre de 2012, dispone, que para las modificaciones de los límites de un área protegida, se debe contar con un informe técnico que incluye el análisis que sustente la propuesta de modificación, elaborado por la Administración Regional.

Por otra parte, debemos indicar que cuando se afecten áreas protegidas, se debe consultar a la población, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 8 de 2015, cuyo texto señala: “que el Ministerio de Ambiente **deberá convocar a consulta pública sobre temas o problemas ambientales** que, por su importancia, requieran ser sometidos a la consideración de la población.


Por su parte, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública”, establece en su artículo 24 que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos

en todos los actos de la administración Pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante la modalidad de la participación ciudadana, para estos efectos "la consulta pública". (Cfr. Artículo 25, numeral 1 de la Ley 6 de 2002).

III. En relación a su última interrogante, somos del criterio que en el evento de que se emitiera un acto administrativo local que contravenga la Ley y sus reglamentaciones, corresponderá al Ministerio de Ambiente ejercer sus acciones legales ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el numeral 1 del artículo 97 del Código Judicial.

Aprovecho la oportunidad para expresarle mi más alta consideración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

