

C-284

Panamá, 17 de septiembre de 2002.

Licenciado

**Juan Carlos Navarro Q.**

Alcalde del Distrito de Panamá

E. S. D.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejería jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota D.S. 648 de 13 de agosto del presente por la cual nos solicita nuestra opinión sobre las interrogantes a continuación:

1. *¿El Patronato del Parque Natural Metropolitano se asimila a una persona jurídica de derecho público, atendiendo al contenido de la Ley 8 de 1985?*
2. *¿El representante legal del Patronato, es decir, el Alcalde del Distrito de Panamá, puede sin estar autorizado por el Consejo Municipal suscribir Acuerdos Privados concebidos con el propósito de autorizar una transacción judicial, cuya finalidad es la de terminar un proceso judicial?*
3. *Atendiendo al contenido de segundo párrafo del artículo 11 de la Ley 8 de 1985, ¿requiere el Acuerdo Privado a suscribirse, el refrendo de la Contraloría General de la República?*
4. *Tratándose de un proceso donde el daño se causó a bienes de propiedad estatal, ¿se requiere la intervención de la Procuraduría General de la Nación, atendiendo a los que al efecto dispone el numeral 1 del artículo 217 de la Constitución Nacional?*

Vuestros Asesores Legales adjuntaron el siguiente criterio al respecto:

*"...en atención a consulta formulada en el sentido de que si se requiere autorización del Órgano Ejecutivo o del Consejo Municipal*

para que Usted (el Alcalde) suscriba un Acuerdo Privado entre el Patronato del Parque Natural Metropolitano y PYCSA Panamá S.A., en su condición de Presidente y Representante Legal del Patronato, es necesario observar lo siguiente:

A.1. El último párrafo del artículo 1 de la Ley 8 de 5 de julio de 1985 'Por la cual se establece el del Parque Natural Metropolitano', dispone que: 'El área del Parque Natural Metropolitano constituye un bien de dominio público y sólo podrá ser utilizada para los fines establecidos en la Ley.'

El artículo 5 de la excerta citada establece que el Parque Natural Metropolitano es patrimonio nacional y estará regido por un patronato con personería jurídica, nombrado y orientado por el Órgano Ejecutivo.

A.2. La Ley de referencia le confiere al Alcalde Municipal del Distrito de Panamá la condición de Presidente.

A.3. El segundo párrafo del artículo 11 señala, entre otras cosas, que los fondos del 'Parque' serán fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Ahora bien, la anterior Representante Legal del Patronato presentó una demandada de Mayor Cuantía contra PYCSA Panamá S.A. la que fue admitida luego de corregida, mediante Resolución de 23 de octubre de 1998, por el Juzgado Séptimo de Circuito, Ramo Civil, donde se pidió se condenara a la demandada a pagarle al Patronato la suma de dos millones cuatrocientos cuarenta mil balboas (B/.2,440,000.00) más los intereses generados en concepto de compensación económica, de conformidad con lo pactado en el 'Convenio para la Conservación de Especies de Fauna, Flora, Investigación Científica, Educación Ambiental y Compensación Económica entre PYCSA Panamá S.A. y el Parque Natural Metropolitano'.

El Juzgado Séptimo de Circuito, Ramo Civil, mediante Sentencia 11 de 21 de mayo de 2001, resolvió entre otros, condenar de manera abstracta a la demandada a pagarle a la demandante por los daños y perjuicios causados con su incumplimiento una suma de dinero que no podrá superar un millón de balboas (B/.1,000,000.00).

Es conveniente anotar que ambas partes, es decir tanto la demandada como la demandante, apelaron la Resolución, por lo

*que el negocio se encuentra en el Primer Tribunal Superior de Justicia en espera de la decisión de esa instancia.*

*Como quiera que aún no existe un pronunciamiento del Tribunal Superior, las partes en conflicto pretenden firmar un 'Acuerdo Privado' el que permitirá someter a la consideración del referido Tribunal una Transacción Judicial, con el propósito de culminar el proceso.*

*Hemos analizado el borrador del citado Acuerdo y encontramos que para su firma es esencial superar ciertas situaciones de carácter legal, entre las que cabe mencionar si se requiere o no la autorización del Organismo o Corporación que deba darla según la Ley, en este caso específico el Consejo Municipal, ya que el Parque Natural Metropolitano constituye una entidad de protección estatal, por lo que de conformidad con lo que dispone el artículo 1083 del Código Judicial se requiere cumplir con el requisito arriba establecido.*

*Así las cosas, somos del criterio que el Representante Legal del Patronato para suscribir cualquier convenio o Acuerdo Privado debe previamente estar autorizado por el Consejo Municipal de Panamá y el Acuerdo o Convenio que se firme, debe ser refrendado por la Contraloría General de la República, todo ello de conformidad con los artículos 5 y 11 de la Ley 8 de 1985 citada.*

*Esto en razón del carácter de bien de dominio público que la Ley le da al área que comprende al Parque Natural Metropolitano y debido a que los fondos que forman parte de su patrimonio necesariamente deben ser fiscalizados por la Contraloría General de la República.*

*Finalmente, para llegar a una transacción, se debe cumplir con el requisito que establece el artículo 1083 del Código Judicial arriba citado."*

Considerando la opinión apuntada, procedemos entonces a contestar las preguntas contenidas en vuestra consulta.

En cuanto a la primera interrogante planteada, esta es, si el Patronato del Parque Natural Metropolitano se asimila a una persona jurídica de derecho público, debemos hacer referencia al **dictamen** de esta casa número **C-232 de 19 de agosto de 1998**, en respuesta a consulta elevada por la Licenciada Rita Spadafora, Directora Ejecutiva del Patronato del Parque Natural Metropolitano para esa fecha.

La inquietud expuesta por la Licda. Spadafora versaba sobre si el Patronato del Parque Natural Metropolitano debía solicitar al Ministerio de Gobierno y Justicia o a otra entidad gubernamental el reconocimiento de su personería, como se señala en el artículo 5 de la Ley 8 de 1985. Este despacho emitió la siguiente conclusión al respecto:

*“En primer lugar, consideramos oportuno definir el término ‘patronato’, a fin de tener un panorama de lo que significa este vocablo.*

*El Diccionario de la Real Academia Española, define el término, así: Patronato. Consejo formado por varias personas, que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una fundación, en un instituto benéfico o docente, etc., para que cumpla debidamente sus fines.*

*Los Patronatos son organismos autónomos que se crean para fines de interés público o social, sin ánimo de lucro, con la participación de entidades públicas y de particulares. Estas entidades están sometidas al mismo régimen de las corporaciones sin ánimo de lucro completamente privadas, o sea, las normas previstas por ellas en el Código Civil y demás disposiciones sobre la materia, sin que influya la proporción del capital público.*

*En este caso, el Patronato del Parque Natural Metropolitano, estará integrado por un grupo de personas, a saber: el Alcalde Municipal del Distrito de Panamá, que será quien lo presida; por el Director de Recursos Naturales Renovables, (ahora Autoridad Nacional del Ambiente); Un representante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); Un representante de la oficina de Planificación y Desarrollo del Área Canalera del Ministerio de Planificación y Política Económica; Un representante de la asociación para la Investigación y Propagación de Especies Panameñas; tres (3) representantes de grupos cívicos y privados con personería jurídica; y Un representante de grupos conservacionistas.*

*Los miembros del Patronato prestarán sus servicios ad-honorem. (Cfr. artícs. 5 y 8 de la Ley 8 de 1985).*

*Estas personas deben velar porque se cumplan los objetivos del Parque Natural Metropolitano. Cabe enfatizar que los miembros del Patronato a pesar de cumplir una labor dentro de éste, no se consideran trabajadores del mismo, sino tan sólo miembros ad*

honorem, lo que se traduce en que ellos no perciben remuneración de dicho organismo.

A nuestro juicio, luego de examinar la referida Ley 8, y de realizar algunas investigaciones en la sede del Patronato llegamos a la conclusión que las personas que laboran para dicha organización no deben considerarse funcionarios públicos, debido a que éstos se rigen por normas de carácter interno y lo dispuesto en las normas del Código Laboral.

El **artículo 5** de la **Ley No.8 de 5 de julio de 1985**, 'Por la cual se establece el Parque Natural Metropolitano' señala claramente que éste es patrimonio nacional y estará regido por un Patronato, el cual tendrá **personería jurídica** y el cual será nombrado y orientado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y tendrá las facultades que esta Ley le otorgue. Las decisiones se tomarán por mayoría simple.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 64, del Código Civil, son personas jurídicas las siguientes:

'ARTÍCULO 64. Son personas jurídicas:

1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la Ley;
2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por el Poder Ejecutivo; y
6. Las asociaciones civiles o comerciales a la que la Ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados.'

A nuestro juicio **el Patronato del Parque Natural Metropolitano posee personería jurídica otorgada por la propia Ley** y reconocida por el Organo Ejecutivo al momento de establecerse el mismo, esto es así en razón del texto literal del artículo 5, que expresamente señala: "El Parque Natural Metropolitano es patrimonio nacional y estará regido por un Patronato, el cual tendrá personería jurídica y ...". Es decir, dicha organización nace a la vida jurídica por efecto de la Ley, ya que es ésta quien la crea con esa calidad.

*El término “tendrá”, viene en este caso a determinar la existencia de la misma ya que el verbo tener, significa en la acepción común del vocablo; poseer y disfrutar. Lo que se traduce indudablemente, en que **la propia ley le concede la personería jurídica al referido Patronato**, a fin de que gestionen lo relativo a las diferentes actividades que pretendan realizar de manera expedita.”*

Reiteramos entonces que el Patronato del Parque Natural Metropolitano posee personería jurídica otorgada por la propia Ley y por ende es una persona jurídica.

Sobre la segunda interrogante, esta es, si el hecho de que el Representante Legal del Patronato sea el Alcalde del Distrito de Panamá, suponga que éste deba solicitar la autorización del Consejo Municipal para suscribir un Acuerdo entre el Patronato y una empresa privada, debemos aclarar algunos conceptos al respecto.

El Alcalde del Distrito de Panamá, al ser designado como Representante Legal del Patronato del Parque Natural Metropolitano, asume las funciones propias de dicha representación, o sea, la delegación de las facultades propias en un mandatario o apoderado que ostenta la personalidad jurídica del mandante o poderdante en los asuntos expresados.<sup>1</sup>

Lo anterior es destacado por el artículo 13.1 del Reglamento Interno del Patronato del Parque Natural Metropolitano cuando subraya las funciones y poderes del Presidente del mismo. Veamos:

*“Artículo 13: Los dirigentes del Patronato serán el Presidente, el Vice-Presidente, el Secretario General y el Tesorero. Los dirigentes tendrán las siguientes funciones y poderes.*

*13.1 El Presidente: representar legalmente al Patronato, iniciar y presidir las reuniones, presentar el orden del día previamente preparado por el Comité ejecutivo, presentar para la consideración del Patronato los temas a discutir, preservar el orden y el decoro, representar al patronato en funciones oficiales y públicas junto con otros miembros del Patronato. En su ausencia, presidirá la reunión su suplente.”*

---

<sup>1</sup> Ossorio, M., Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, 21ª edic., Buenos Aires, Heliasta, 1994, p. 859

Dicha representación es independiente de su papel como Jefe de la Administración Municipal (artículo 43 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 25 de 1984 sobre Régimen Municipal y artículo 238 de la Constitución Política), cuyas atribuciones como tal se encuentran plasmadas en el artículo 45 de la mencionada Ley 106 y el artículo 240 de la Constitución.

De acuerdo al artículo 14 de la Ley 106, el Consejo Municipal es designado para regular exclusivamente la vida jurídica de los Municipios dentro del respectivo Distrito, por lo que no puede ni tiene injerencia en la vida jurídica del Patronato del Parque Natural Metropolitano.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley 8 de 1985, **quien sí tiene potestad para velar sobre las decisiones y actuaciones del Patronato, es el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

Posteriormente y con la promulgación de la **Ley 41 de 1 de julio de 1998** 'General del Ambiente de la República de Panamá', **las atribuciones asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en este sentido fueron asumidas por la Autoridad Nacional del Ambiente.**

Esta potestad tiene su origen en la **Ley 17 de 29 de agosto de 1979** 'Por la cual se declaran de dominio público todos los bienes que reviertan a la República de Panamá como resultado del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus acuerdos conexos'; y en la norma posterior, el **Decreto 15 de 7 de junio de 1983** 'Por el cual se establece un Area Natural Recreativa y se adoptan medidas para su conservación y manejo'.

Esté último precepto sentó los fundamentos para redactar la Ley 8 de 1985.

La Ley 17 de 1979 señala en su primer artículo lo siguiente:

*"Artículo 1: Se declaran de dominio público todos los bienes que reviertan a la República de Panamá, como consecuencia del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus acuerdos conexos los cuales quedarán sujetos en cuanto a su uso conservación y explotación al régimen administrativo de la Autoridad del Canal y sólo podrán ser desafectados previa autorización del Consejo Nacional de Legislación, mediante Ley."*

De aquí que el Decreto 15 de 1983 establezca los siguientes parámetros en relación con lo antes expuesto:

*"Artículo 1o.: Declárase AREA NATURAL RECREATIVA, las tierras, mejoras, aguas y fauna silvestre declaradas de dominio público mediante la Ley 17 de 29 de agosto de 1979, que estén comprendidas dentro del polígono de Aproximadamente 265 hectáreas ubicadas a lo largo del Camino de la Amistad, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, cuyos límites serán los siguientes:*

*Norte: Boulevard "General Omar Torrijos Herrera", entre el Río Curundú y el Camino de la Amistad.*

*Este: Río Curundú, desde el cruce con el Boulevard "General Omar Torrijos Herrera", aguas abajo, hasta su unión con el lindero norte del antiguo Campo de Antenas de Curundú.*

*Sur: Lindero norte del antiguo Caro de Antenas de Curundó, desde el Río Curundu hasta la Avenida Ascanio Villalaz.*

*Oeste; Avenida Ascanio Villalaz entre el cruce con el lindero norte del antiguo Campo de Antenas de Curundu y el Camino de la Amistad.*

*Camino de la Amistad, desde la unión con la Avenida Ascanio Villalaz, hasta el cruce con el Boulevard "General Omar Torrijos Herrera '.*

*Artículo 2o. EL AREA NATURAL RECREATIVA a que se refiere este Decreto, tiene como objetivos los siguientes:*

*a. Reservar en la Ciudad de Panamá un arca natural que contribuya para mantener el equilibrio entre el medio ambiente natural y su habitar urbano en particular, previniendo la contaminación y propiciando un ambiente sano.*

*b. Brindar a la población mayores oportunidades de esparcimiento al aire libre que contribuya a mejorar la calidad de vida.*

*c. Propiciar el establecimiento de facilidades para la recreación dirigida, interpretación de la naturaleza, educación ambiental, investigación, ecológica y demás actividades científico-culturales afines.*

*d. Proteger el régimen de las aguas del Rio Curundú y los recursos genéticos del área.*

*e. Conservar los valores naturales y culturales del área.*

*f. Coadyuvar al mayor aprovechamiento de los bienes revertidos a la República de Panamá, en virtud del Tratado del Canal de Panamá de 1977.*

*Artículo 3o. Por ser de dominio público, EL AREA NATURAL RECREATIVA descrita en el artículo 1o. de este Decreto, queda sometida a un régimen acorde con los objetivos de conservación y manejo de los valores naturales y culturales presentes y en consecuencia dentro de ella se podrá:*

*a. Permitir la recreación pública controlada siempre que armonice con el ambiente y provoque el menor impacto posible sobre la ecología del lugar.*

*b. Establecer sitios para ubicar las facilidades de apoyo administrativo y las infraestructuras para realizar actividades de interpretación y educación ambiental, tales como puestos de control, centro de visitantes, comedas al aire libre, talleres y similares, al igual que facilidades para la investigación científica.*

*c. Realizar actividades de control y vigilancia que propendan a la protección de los recursos naturales y culturales del área.*

*d. Desarrollar programas y actividades que aumenten las oportunidades de recreación al aire libre en procura de obtener una mejor calidad de vida para los usuarios del arca natural recreativa y que incrementen los conocimientos sobre el ambiente natural.*

*e. Autorizar el desarrollo de actividades compatibles con los objetivos establecidos en el presente Decreto.*

*Artículo 4o.: Queda prohibido dentro del AREA NATURAL RECREATIVA todas aquellas actividades incompatibles con los objetivos del presente Decreto, tales como:*

*a. Establecer asentamientos humanos y practicar actividades agropecuarias.*

*b. La cacería o cualquier extracción o de animales, plantas, productos derivados de ellos, como la extracción de minerales, objetos arqueológicos e históricos.*

*c. La tala de árboles y las quemas,*

*d. La introducción de plantas y animales exóticos*

Artículo 5o.: Los estudios e investigaciones científicas se limitarán a los aprobados por la administración del AREA NATURAL RECREATIVA serán ejecutadas bajo la supervisión de la misma.

Artículo 6o. La administración del AREA NATURAL RECREATIVA podrá dictar reglamentos en desarrollo o para el cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto.

Artículo 7o. **La administración del AREA NATURAL RECREATIVA será responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de INRENARE, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y del Municipio de Panamá, de acuerdo con las directrices del Organo Ejecutivo.**

Artículo 8o. Las disposiciones de este Decreto se aplicarán sin perjuicio de las normas contenidas en convenios en que la República de Panamá sea parte.

Artículo 9o. Las tierras y aguas comprendidas en el AREA NATURAL RECREATIVA, así como les otros bienes ubicados en la misma que hayan sido revertidos o que reviertan a la República de Panamá, como consecuencia del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus Acuerdos Conexos, son de dominio publico y solo podrán ser desafectados mediante Ley, tal como dispone la Ley No, 17 de 29 de agosto de 1979.

Artículo 10: Este Decreto entrará a regir a partir de su promulgación.”

Eventualmente las atribuciones asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en el artículo 7 del antes copiado del Decreto 15 de 1983, fueron asumidas por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Seguidamente transcribimos el articulado pertinente de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 ‘General del Ambiente de la República de Panamá’:

“Artículo 10. La Autoridad Nacional del Ambiente coordinará junto con la Autoridad de la Región Interoceánica, durante el período que dure la vigencia de esta última, todas las actividades relacionadas con el manejo integral y el desarrollo sostenible de los recursos naturales de las áreas revertidas y/o de la región interoceánica.

## Capítulo II

### Areas Protegidas y Diversidad Biológica

*Artículo 66. Se crea el 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 o acuerdos municipales.*

*Las áreas protegidas serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente, y podrán adjudicarse concesiones de administración y concesiones de servicios, a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnico previos. El procedimiento será regulado por reglamento.*

*Artículo 72. La Autoridad Nacional del Ambiente es la autoridad competente para regular las actividades y el funcionamiento de las entidades que rigen las áreas protegidas, y **asumir las funciones asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante la Ley 8 de 1985.***

Concluimos entonces que la Autoridad Nacional del Ambiente asumió las funciones asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en cuanto a la orientación requerida por el Patronato, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 5 de la Ley 8 de 1985:

*“Artículo 5: El Parque Natural Metropolitano es patrimonio nacional y estará regido por un Patronato, el cual tendrá personería jurídica y será nombrado y orientado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario...”*

De aquí que **la Autoridad Nacional del Ambiente**, siguiendo las directrices del Órgano Ejecutivo, **es quien podrá autorizar al Patronato de Parque Natural Metropolitano para suscribir un Acuerdo entre el Patronato y una empresa privada.**

Lo anterior queda corroborado por el citado artículo 72 cuando subraya que **la Autoridad Nacional del Ambiente es la autoridad competente para regular las actividades y el funcionamiento de las entidades que rigen las áreas protegidas.**

Por ende, disentimos del criterio externado por vuestros Asesores Legales cuando sustentan que el Representante Legal del Patronato para suscribir cualquier convenio o Acuerdo Privado, debe previamente estar autorizado por el Consejo Municipal de Panamá.

De igual forma, no consideramos que el artículo 1083 del Código Judicial, contenido en el Libro II 'Procedimiento Civil' Parte I 'Reglas generales de procedimiento', Título X 'Medios excepcionales de terminación del proceso', Capítulo I, sea aplicable a la situación bajo estudio. La norma citada establece lo siguiente:

*“Artículo 1083: Los representantes judiciales del Estado, de los Municipios y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, no podrán transigir sin autorización expresa del Consejo de Gabinete, del Concejo Municipal o del Organismo o corporación que deba darla según la Ley.”*

La ley es clara cuando subraya que los representantes de los Municipios no podrán transigir sin autorización expresa del Concejo Municipal.

Sin embargo, en el caso consultado sobre el Patronato del Parque Natural Metropolitano, el Alcalde del Distrito de Panamá no está fungiendo como Representante del Municipio de Panamá, sino como Representante Legal del Patronato, por lo que puede transigir la litis existente con la empresa PYCSA Panamá S.A. sin autorización expresa del Concejo Municipal.

En todo caso, será el Patronato, **orientado por el Órgano Ejecutivo a través de la Autoridad Nacional del Ambiente**, el ente encargado de tomar la decisión de otorgar la autorización pertinente para que su Representante Legal proceda con la transacción indicada como medio excepcional de terminación del proceso instaurado entre el Patronato y PYCSA Panamá S.A.

Lo anterior es sustentado por el Capítulo IV 'De las decisiones' del citado Reglamento Interno:

*“Artículo 7: De acuerdo al artículo 5 de la Ley 8 de 5 de julio de 1985, las decisiones del Patronato se tomarán por mayoría simple. Cada miembro tendrá derecho a un (1) voto.*

*Artículo 8: En cualquier reunión del patronato, cinco (5) miembros constituyen quórum para tomar decisiones.”*

De aquí que efectivamente, mediante Reunión Extraordinaria No.03/02 de 24 de julio del presente, el Patronato resolvió autorizar al Presidente y Representante Legal del mismo a firmar a nombre del Patronato del

Parque Natural Metropolitano el 'Acuerdo Privado' con PYCSA Panamá S.A.

Aunado a esto y tal como sustentamos en párrafos anteriores, **se deberá consultar al Órgano Ejecutivo por conducto de la Autoridad Nacional del Ambiente** si la decisión adoptada por el Patronato del Parque Natural Metropolitano no va en contra de los objetivos consagrados en la Ley 41 de 1998 y la Ley 8 de 1985.

Procedemos ahora a contestar la tercera interrogante de vuestra consulta, esta es, si se requiere el refrendo de la Contraloría General de la República para subscribir un Acuerdo Privado, según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley 8 de 1985.

Una vez más, hacemos referencia al **dictamen** de esta casa **número C-232 de 19 de agosto de 1998** antes citado:

*"...el artículo 11 de la Ley 8 ibídem, señala que el Director General tendrá como función administrar los fondos del Parque, en los términos aprobados por el Patronato, bajo la vigilancia del mismo, y la fiscalización de la Contraloría General de la República.*

*En este sentido, es importante resaltar que si el fundamento económico del Patronato proviene de subsidios que otorga el Estado, esto denota la presencia estatal en el mismo; de allí los controles ejercidos por la Contraloría, mismos que garantizan la utilización efectiva de los fondos en el cumplimiento de los fines públicos y sociales para los que fue creado este cuerpo colegiado."*

Lo anterior es corroborado por la **Ley 32 de 8 de noviembre de 1984** 'Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República'. Veamos ahora el articulado pertinente:

*"Artículo 2: La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país o en el extranjero.*

**También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas,**

para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales, de otros organismos oficiales.

Artículo 11: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes funciones:

1. ....
2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General.

....

Artículo 17: Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine.

Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas....

Artículo 31: La Contraloría General podrá examinar y revisar los libros y registros de contabilidad, así como las cuentas y documentos relativos a las mismas de toda organización, sociedad, entidad o dependencia que directa o indirectamente reciba auxilio o subvención pecuniaria de una entidad pública...

Artículo 45: La Contraloría **refrendará o improbará** los desembolsos de fondos públicos y **los actos que afecten patrimonios públicos**.

Esta facultad, cuando así los juzgue conveniente por razón de las circunstancias, podrá no ser ejercida, pero la abstención, debe ser

autorizada mediante resolución motivada del Contralor o del Sub-Contralor General de la República.

*La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen.*

*Artículo 76: La Contraloría General de la República está facultada para examinar, fiscalizar y controlar las operaciones financieras de las empresas mixtas y de aquellas en que se tome participación económica el Estado, un municipio, una Junta comunal, una empresa estatal o una institución autónoma o semi-autónoma.*

*Al ejercer esta atribución, la Contraloría **tomará en consideración la naturaleza de la actividad respectiva y el grado e participación económica de las entidades públicas en tal actividad.***"

Concordamos entonces con vuestros Asesores Legales al sustentar que dados los subsidios que otorga el Estado al Patronato del Parque Natural Metropolitano, la Contraloría debe ejercer un control sobre los mismos para garantizar la utilización efectiva de los fondos en el cumplimiento de los fines públicos y sociales para los que fue creado el Patronato.

Puesto que el acuerdo a ser firmado por el Patronato y PYCSA Panamá, S.A. supondría la entrada de un monto considerable de dinero a las arcas de los fondos del Patronato, la Contraloría General de la República está facultada para examinar, fiscalizar y controlar dicha operación.

Al respecto, cabe también recordar lo consagrado en el **artículo 9**, Capítulo II 'De los derechos y obligaciones' de la **Ley 56 de 27 de diciembre de 1995** 'Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras Disposiciones', cuando señala como la **principal obligación de las entidades contratantes** 'obtener el mayor beneficio para el Estado o los intereses públicos'.

Hacemos esta equiparación tomando en cuenta precisamente los propósitos públicos y sociales para los que fue creado el Patronato del Parque Natural Metropolitano y el monto de la Transacción Judicial aprobado de forma unánime por el Patronato según Acta de la Reunión Extraordinaria No. 01/02.

A nuestro parecer, la suma ofrecida por PYCSA Panamá S.A. para poner fin al proceso instaurado por el Patronato, esta es, quinientos mil balboas (B/. 500,000.00), se encuentra muy por debajo de lo pactado en la Addenda

No. 1 del 'Convenio para la conservación de especies de la fauna y flora, investigación científica, educación ambiental, compensación económica entre PYCSA Panamá S.A. y el Patronato del Parque Natural Metropolitano'.

Dicha Addenda establece el compromiso de la mencionada empresa, a manera de compensación económica, de aportar al Fideicomiso que se establezca a favor del Patronato del Parque Natural Metropolitano, la suma de dos millones cuatrocientos cuarenta mil dólares (\$2,440,000.00) en un término de 15 años.

En su artículo séptimo, se indica que 'en caso de que no se concrete el préstamo con el BID, PYCSA se compromete a iniciar nuevas negociaciones del calendario de pagos con el Patronato en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de la notificación oficial del BID'.

El articulado continua subrayando que 'PYCSA se compromete en todos los casos en mantener el monto del Fideicomiso de \$2,440,000.00 y además reconocer un interés que las partes acuerden a partir de la fecha que se otorgue nuevo financiamiento.'

Comprendemos el interés demostrado por ambas partes para poner fin al conflicto derivado del incumplimiento del pago de la compensación económica convenido por PYCSA Panamá S.A. a favor del Patronato del Parque Natural Metropolitano, pero **reiteramos que en dicha transacción se debe obtener el mayor beneficio para el Patronato a raíz de los intereses públicos amparados por el mismo.**

Finalmente y en referencia a vuestra cuarta y última interrogante, esta es, si se requiere la intervención de la Procuraduría General de la Nación en el proceso por razón del daño causado a bienes de propiedad estatal, debemos hacer algunas consideraciones al respecto.

Cierto es que el artículo 217 de la Constitución Política invocado en vuestra consulta para formular la anterior pregunta indica como principal atribución del Ministerio Público la de defender los intereses del Estado o del Municipio.

Sin embargo, el artículo 347, Capítulo II 'Atribuciones Generales', Título XIV 'Ministerio Público' del Libro I 'Organización Judicial' del Código Judicial, amplía lo indicado en el artículo 217 de la Constitución, al señalar lo siguiente:

*“Artículo 347: Corresponde a todos los Agentes del Ministerio Público las siguientes funciones –*

1. *Defender los intereses del Estado o del Municipio, según los casos y representar al Estado en los procesos que se instauren en contra de éste;*
2. *....”*

Tenemos entendido que el proceso objeto de esta consulta fue instaurado por el Patronato del Parque Natural Metropolitano contra PYCSA Panamá S.A. y no viceversa o contra la Nación o algún Municipio.

Adicionalmente, hemos reiterado en la primera parte de esta consulta que el Patronato del Parque Natural Metropolitano está sometido al mismo régimen de las corporaciones sin ánimo de lucro completamente privadas, aún si se cuenta con la participación de entidades públicas en el mismo.

Recordemos que dicha participación pública se deriva de la razón de ser del Patronato, esta es, la protección del bien estatal que supone el Parque Natural Metropolitano.

Por ende, el proceso instaurado por el Patronato contra PYCSA Panamá S.A. está siendo tramitado en un Juzgado del Ramo Civil y no en la Sala III de lo Contencioso Administrativo, donde cabría la intervención del Ministerio Público en la defensa de los intereses del Estado o de cualquier Municipio.

Las razones por las cuales el Ministerio Público no puede defender los intereses del Patronato del Parque Natural Metropolitano son:

1. El Patronato está sometido al mismo régimen de las corporaciones sin ánimo de lucro completamente privadas.
2. Aún si por excepción el Ministerio Público pudiera defender los intereses del Patronato, a nuestro entender no existe actualmente ningún proceso instaurado en contra del mismo.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración.

AMdeF/acai/hf.