

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1555

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 29 de diciembre de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

La Licenciada María Soledad Porcell Mancilla, actuando en nombre y representación de **Mario Alberto Castillo Pinilla**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el numeral 8 del Artículo 10 del Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017, por medio del cual el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba adopta su Reglamento Interno, proferido por el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de Protección Marina.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El numeral 8 del Artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de protección marina, adoptado por medio del Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017, el cual citamos, para mejor referencia:

**“REPÚBLICA DE PANAMÁ  
CONSEJO DIRECTIVO  
PARQUE NACIONAL COIBA Y SU ZONA  
ESPECIAL DE PROTECCIÓN MARINA  
ACUERDO N°001  
DE 20 de diciembre de 2017**

Por medio del cual el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba adopta su Reglamento Interno

### CONSIDERANDO

Que el Consejo Directivo del Parque Nacional de Coiba es un ente público-privado con funciones específicas establecidas en el numeral 1 del artículo 20 de la Ley 44 de 2004, entre las cuales se incluye la elaboración y aprobación de su Reglamento Interno.

Que el Consejo directivo del Parque Nacional Coiba en Reunión Extraordinaria de 29 de febrero de 2012, aprobó que el Formato de Acuerdos debe utilizarse para documentar decisiones que han sido trascendentales para el Consejo Directivo y la efectiva gestión del Parque Nacional Coiba como la aprobación del Reglamento Interno vigente.

Que en la Reunión Extraordinaria del día 16 de diciembre de 2009, siete (7) miembros con derecho a voz y voto dieron su aprobación del Reglamento Interno y el voto para lograr el Quórum Reglamentario se emitió el día 19 de enero de 2010 durante la Reunión Extraordinaria del Consejo Directivo, ambas celebradas en Ciudad de Panamá, tal y como se había acordado, dándose oficialmente la aprobación formal del Reglamento Interno.

...

### ACUERDA:

**PRIMERO:** Aprobar el Reglamento Interno del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, cuyo texto se transcribe a continuación:

#### Reglamento Interno

Consejo Directivo

Parque Nacional Coiba y Zona Especial de  
Protección Marina

...

#### **Artículo 10. De la Presidencia del Consejo Directivo.**

El Consejo Directivo será presidido por el Ministro del Ambiente o quien él designe, el cual tendrá las siguientes atribuciones:

...

**8.** Recibir, recaudar, manejar, administrar, invertir, custodiar y autorizar el uso del fondo del Parque Nacional Coiba, en base a los lineamientos de control y la Reglamentación del Uso del Fondo del PN Coiba, establecidos por el Consejo Directivo." (Cfr. páginas 1-5 de la Gaceta Oficial 28440 de 8 de enero de 2018).

En este contexto, el 27 de marzo de 2019, la Licenciada María Soledad Porcell Mancilla, quien actúa nombre y representación de **Mario Alberto Castillo Pinilla**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el numeral 8 del Artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de protección marina, adoptado por medio del Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017, y, **entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos del mismo**, la cual fue concedida por la Sala Tercera a través de la Resolución de 27 de mayo de 2019 (Cfr. fojas 1 a 9 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la Providencia de 10 de junio de 2019, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y envía copia de la misma por cinco (5) días al Presidente del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de Protección Marina; quien a través de la Nota ConsDir-PNC-SEC-001-2019 de 21 de junio de 2019, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 76-77 y 78-86 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.**

2.1. La apoderada judicial del accionante sostiene que la norma reglamentaria acusada de ilegal infringe las disposiciones legales que a continuación pasamos a indicar:

A. El artículo 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004 “Que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones”, que establece 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, los cuales estarán bajo control del Consejo Directivo y la supervisión de la Contraloría General de la República (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial); y

B. Los artículos 35, 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen el orden jerárquico que deben contener las decisiones y actos que profieran las entidades públicas; el principio de estricta legalidad; y los casos en que se incurre en vicios de nulidad y los presupuestos jurídicos que constituyen el acto administrativo, entre éstos, cuando se dictan por autoridades incompetentes (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

## **2.2 Argumentos del demandante en cuanto a la disposición reglamentaria que acusa de ilegal.**

La disconformidad del activador judicial radica en que, según éste, el numeral 8 del artículo 10 del Reglamento Interno del Parque Nacional Coiba, faculta al Presidente del Consejo Directivo, en este caso, al Ministro de Ambiente, poder decidir, autorizar y ejecutar decisiones sobre los fondos públicos de forma unilateral, conculcándose lo dispuesto en la Ley 44 de 29 de julio de 2004, que le otorga expresamente dicha potestad al Consejo Directivo, por lo que, a su juicio, dicha corporación directiva se extralimitó en sus funciones al modificar lo establecido en la citada disposición legal (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

## **2.3. Informe de Conducta rendido por el Presidente del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de Protección Marina.**

Por otra parte, el Rector de la Universidad de Panamá, entre otras cosas, manifiesta en su Informe de Conducta que:

“ ...  
**DÉCIMO CUARTO.** Que en este sentido, el Consejo Directivo del PNC responsable de las atribuciones conferidas por la Ley 44 de 2004 y reafirmando su compromiso con la UNESCO, consideró oportuno trabajar en la actualización del Reglamento Interno del Consejo Directivo, aprobado mediante Acuerdo No. 002-2012 de 1 de agosto de 2012; la debida publicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo; la implementación del Plan de Manejo; el desarrollo de un Plan de uso público (PUP); la reglamentación de la Zona Especial de Protección Marina, que incluye la isla Montuosa y el

Banco Hannibal; entre otras tareas por ejecutar y desarrollar con base a la normativa vigente.

**DÉCIMO QUINTO.** Que en este sentido, los miembros del Consejo Directivo encomendaron al Sub-Comité Jurídico la labor de revisión, análisis y adecuación del Reglamento Interno, conformado por asesores legales de MiAMBIENTE, ARAP, gobiernos locales, Gobernación de Veraguas y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas panameñas, como Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) y Fundación MarViva, quienes celebraron sesiones de trabajo y discusión de las propuestas enviadas por los miembros del Consejo Directivo al Reglamento Interno aprobado por el Acuerdo No. 002-2012.

...  
**VIGÉSIMO TERCERO:** Que como se observa, el Numeral 8 del Artículo 10 del Acuerdo No. 001 de 2017 se ajusta y es cónsona con lo dispuesto en la Ley 44 de 2004, toda vez que faculta a MiAMBIENTE como administrador de las áreas protegidas que conforman el SINAP y ente operativo del PNC que en base a los lineamientos de control y la Reglamentación del Uso del Fondo del PNC Coiba, establecidos por el Consejo Directivo, reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie y autorice el uso del Fondo del Parque Coiba, por tanto, modifica las atribuciones del Consejo Directivo de controlar los recursos del PNC establecidas en el Artículo 26 de la Ley 44 de 2004." (Cfr. fojas 78-86 del expediente judicial).

#### **2.4. Suspensión Provisional del numeral 8 del artículo 10 del Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017, que constituye el precepto normativo impugnado.**

Por su parte, tal como lo manifestamos en párrafos precedentes, el activador judicial solicitó la suspensión provisional del numeral 8 del artículo 10 del Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017, lo que conllevó a que el Tribunal a través de la Resolución de 27 de mayo de 2019, accediera a la misma (Cfr. fojas 61-67 del expediente judicial).

En este contexto, la Sala Tercera consideró acceder a la medida cautelar invocada por la accionante, sustentando su posición en los siguientes argumentos:

“...  
 Al examinar la solicitud de suspensión, advertimos que está fundamentada básicamente en el hecho que el numeral 8 de la norma reglamentaria demandada, le

otorga competencia exclusiva al Ministro de Ambiente, cómo máxima autoridad del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, para autorizar el uso de sus fondos, lo cual, a su juicio, no sólo centraliza en una persona la toma de decisiones financieras, pudiendo ocasionar con ello un perjuicio grave, sino que, lo más delicado, es que la norma impugnada está rebasando el Principio de Potestad Reglamentaria, al conferirle al Presidente del Consejo una facultad que por Ley es de todos sus miembros.

Con el objeto de establecer la competencia del ente encargado de administrar y autorizar el uso de los fondos del parque, esta Sala efectúa una rápida revisión del contenido de la Ley 44 de 26 de julio de 2004, que crea el Parque Nacional Coiba advirtiendo de inmediato que se dispuso, en el artículo 26, que los fondos destinados a los gastos de inversión y administración, en especial a los proyectos y actividades para su manejo, protección y conservación, estarían bajo el control del Consejo Directivo y supervisado por la Contraloría General de la República.

Lo anterior, demuestra sin mayor reparo que existe discrepancia entre la norma reglamentaria demandada de ilegal, que confiere competencia exclusiva al Ministro o Ministra de Ambiente, en su condición de Presidente del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, para administrar y autorizar el uso de los fondos del parque, con la norma jurídica de superior jerarquía, citada con antelación." (Cfr. fojas 61-70 del expediente judicial).

### III. Antecedentes.

Con la finalidad de delimitar el análisis de la causa que ocupa nuestra atención, es oportuno señalar que la Ley 44 de 29 de julio de 2004 "*Que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones*", instaura al Consejo Directivo **como ente colegiado e interinstitucional de gobernanza del parque e instituye el Fondo de dicha área protegida.**

A propósito de la norma citada en las líneas que anteceden, el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, realizó la reunión extraordinaria de dieciséis (16) de diciembre de 2019, en la que siete (7) miembros con derecho a voz y voto dieron su aprobación del Reglamento Interno y el voto para lograr el Quórum Reglamentario se emitió el día 19 de enero de 2010 durante la Reunión Extraordinaria del Consejo

Directivo, ambas celebradas en Ciudad de Panamá, tal y como se había acordado, dándose oficialmente la aprobación formal del Reglamento Interno, el cual entró en vigor a partir del 19 de enero de 2010, vigente actualmente (Cfr. página 1 de la Gaceta Oficial 28440 de 8 de enero de 2018).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Como quiera que el objeto de análisis en la presente causa versa sobre el contenido del artículo 10 (numeral 8) del Reglamento Interno del Parque Nacional Coiba, que dispone como facultad del Presidente del Consejo Directivo *“Recibir, recaudar, manejar, administrar, invertir, custodiar y autorizar el uso del fondo del Parque Nacional Coiba, en base a los lineamientos de control y la Reglamentación del Uso del Fondo del PN Coiba, establecidos por el Consejo Directivo”*; consideramos pertinente remitirnos a lo dispuesto en la Ley 44 de 29 de julio de 2004 *“Que crea el Parque Nacional Coiba y dicta otras disposiciones”*.

En ese sentido, nos permitiremos citar lo dispuesto en los artículos 9, 19 (numeral 1), 20 (numeral 1) y 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004, cuyos contenidos indican:

**“Artículo 9.** El Parque Nacional Coiba y sus bienes serán administrados a nivel operativo por la Autoridad Nacional del Ambiente, de acuerdo con lo que disponga el Plan de Manejo del Parque y las políticas de conservación y uso sostenible establecidas **por el Consejo Directivo.**”

**“Artículo 19. Se crea el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba,** integrado de la siguiente manera:

1. El Administrador General del Ambiente o quien él designe, quien lo presidirá.  
...” (La negrita es nuestra).

**“Artículo 20. Son funciones del Consejo Directivo:**

1. **Elaborar y modificar su reglamento interno.**  
...” (La negrita es nuestra).

**“Artículo 26.** 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.” (Lo resaltado corresponde a este Despacho).

Sobre este punto, al efectuar una lectura de los preceptos legales citados podemos advertir que a través de los mismos se establece claramente que el **Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba, en su calidad de órgano colegiado, es el que se encuentra facultado para la administración y gestión del Parque Nacional Coiba,** el cual si bien estará presidido por el Administrador General del Ambiente, actual Ministro de Ambiente, lo cierto es que la potestad de **elaborar y modificar su reglamento interno, recae sobre dicho organismo de forma unitaria.**

Respecto a la potestad que tienen las entidades del Estado de reglamentar sus propias leyes, por conducto de los organismos correspondientes, la Sala Tercera por medio de la Sentencia de 21 de marzo de 2002, puntualizó lo siguiente:

“A. La Potestad Reglamentaria en Panamá:

Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo, **la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.**

El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, **han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de la que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan.**

Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

'De lo anterior, se puede apreciar que es **característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan.** Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.'

..." (Énfasis suplido).

Tomando en consideración el precedente jurisprudencial reproducido, podemos acotar que **el Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba**, en uso de las facultades que la misma ley le atribuye, procedió a elaborar su propio reglamento interno, con el objeto de reglamentar el uso de los fondos del parque y poder ejecutar las demás funciones que la Ley 44 de 29 de julio de 2004, le confiere, tales como el manejo de los fondos asignados al parque, aprobar el plan de manejo del parque, vigilar el estricto cumplimiento de dicho plan y establecer las políticas de conservación y uso sostenible del parque.

Así las cosas, tenemos que 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**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004, ya citado.

Abordados los aspectos anteriores, al efectuar una detenida lectura del contenido del numeral 8 del artículo 10 del Reglamento Interno del Parque Nacional

Coiba, esta Procuraduría observa que dicha norma reglamentaria vulnera las disposiciones legales invocadas por el activador judicial en su libelo, puesto que si bien el Ministro de Ambiente, es el Presidente del Consejo Directivo del Parque Nacional de Coiba, tal como lo delega la Ley 44 de 29 de julio de 2004, lo cierto es que **la potestad de administrar, invertir, custodiar y autorizar el uso del fondo del Parque Nacional Coiba recae sobre dicho organismo, en pleno.**

Lo anterior es así, puesto que tal como lo señala el artículo 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004, la gestión de los fondos del Parque Nacional Coiba se dará *“en base a los lineamientos de control y la Reglamentación del Uso del Fondo del PN Coiba, establecidos por el Consejo Directivo”*; es decir, que lo referente al manejo y gerencia de tales recursos deben darse bajo los **lineamientos previamente acordados e impartidos por el Consejo Directivo de forma conjunta e indivisible, en pleno**, y no de forma unilateral como se desprende del contenido del precepto normativo impugnado, el cual le atribuye de forma directa y autónoma al Ministro de Ambiente, en su condición de Presidente de tal organismo, la facultad de disponer sobre los recursos y el fondo del Parque Nacional Coiba.

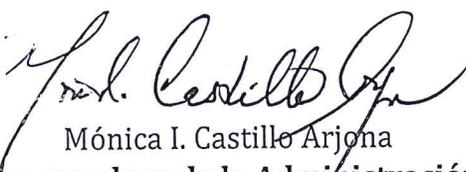
En virtud de lo anterior, somos del criterio que el contenido del numeral 8 del artículo 10 del Reglamento Interno del Parque Nacional Coiba, **rebasa la potestad reglamentaria al conferirle al Presidente del Consejo Directivo**, en este caso, el Ministro de Ambiente, **un poder decisonal que únicamente puede ser ejercido por todos sus miembros**, toda vez que tal como lo establece la ley, el control de los fondos destinados a los gastos de inversión y administración **recaen sobre todos los integrantes que conforman el Consejo Directivo**, facultad que se encuentra debidamente definida por ley, puntualmente en el artículo 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004, ya citado.

Así las cosas, este Despacho comparte los planteamientos del demandante, toda vez que el numeral 8 del artículo 10 del Reglamento Interno del Parque Nacional

Coiba fue dictado rebasando el marco de competencia que la ley le permite al Consejo Directivo, a fin de cumplir con las atribuciones y el rol de gestión que la norma le confiere; por consiguiente, somos de la opinión que se han configurado los cargos de infracción del artículo 26 de la Ley 44 de 29 de julio de 2004; ni los artículos 35, 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En virtud de los planteamientos expuestos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL el numeral 8 del artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo Directivo del Parque Nacional Coiba y su Zona Especial de Protección Marina**, adoptado por medio del **Acuerdo 001 de 20 de diciembre de 2017**, publicado en Gaceta Oficial No. 28440 de 8 de enero de 2018.

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Procuradora de la Administración, Suplente

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General, Encargada

Expediente 193-19