



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de marzo de 2020
C-029-20

Su Excelencia
Milciades Concepción
Ministro de Ambiente de la República
Ciudad

Señor Ministro:

Referencia: Consulta sobre vigencia de competencia del Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) sobre los manglares, con relación a la que ostentó la Autoridad de los Recursos Acuáticos (ARAP).

Por este medio, en concordancia con nuestras funciones constitucionales y legales, consagradas respectivamente en el artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá y en el artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, respondemos a su consulta establecida en la Nota DM-0237-2020, fechada 3 de febrero de 2020, que tiene como núcleo las siguientes interrogantes:

“1. ¿Quién tenía competencia sobre el manejo y conservación de los manglares en junio de 2015, la Autoridad de los Recursos Acuáticos (ARAP) o el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)?

2. ¿Si a partir de junio de 2015, los pronunciamientos de la ARAP sobre manglares tienen sustento legal?”

Advertimos, después de una minuciosa investigación de la normativa tratada y del texto de la precitada consulta que la entidad que usted administra tiene muy específicas competencias técnicas, lo cual nos acercaría a las limitantes propias del artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual a su vez señala que *“Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”* (Los subrayados son añadidos), lo que nos lleva a contestar con base a los criterios transversales relacionados con el ámbito administrativo que subyacen en la referida comunicación.

En primer lugar, es correcto señalar que la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015, Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones, Promulgada en Gaceta Oficial Digital N° 27749-B del viernes 27 de marzo de 2015, por voluntad de ella misma, plasmada en su artículo 86, *“...comenzará a regir a partir de su promulgación”*.

Lo anterior, a su vez, es acorde con el artículo 173 de la Constitución Política de la República, que al respecto expresa que:

“Toda Ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad”.

A propósito de lo anterior, la promulgación, como concepto jurídico, se define como *“Acto mediante el cual la autoridad hace divulgar y publicar formalmente una ley u otra disposición a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria”*¹, lo cual en el Estado panameño se hace a través de la Gaceta Oficial de la República².

El principio es desarrollado mediante la jurisprudencia reconocida por la Corte Suprema de Justicia, quien ha dictaminado que una vez inicia la vigencia de la Ley, se activa el *Principio Tempus Regit Actum* que es aquel que señala que *“la acción rige por la ley coetánea a su ocurrencia, es decir la ley rige los procesos y hechos procesales que ocurren en la época de su vigencia sobre todo en el Derecho Administrativo”*³

De la misma forma, la jurisprudencia ha conectado al Principio Constitucional de Estricta Legalidad con el fenómeno jurídico de la vigencia de la Ley:

*“Efectivamente desde la perspectiva jurídica, el principio de legalidad (en sentido estricto) se enuncia de la siguiente manera: “todo acto de los Órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”. Es decir que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y, más allá, dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior”*⁴.

Por tanto, resultan abundantes los argumentos a favor de que las normas adquieren eficacia a partir de su promulgación. En el caso que nos ocupa, la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015, lo dispone en desarrollo de directrices constitucionales, que apoyan la jurisprudencia y la doctrina pertinente.

¹ CASADO, Laura. Diccionario de Derecho. Valetta Ediciones. Buenos Aires, 2018. Página 280.

² Ley N° 53 De 28 de diciembre de 2005 Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones.

³ Panamá 29 de junio de 2018. Proceso de Plena Jurisdicción. Partes Itzel Magaly García Cornejo contra el Resuelto N° 166-2017 de cc3 de marzo de 2017, emitido por el Registro Público de Panamá.

⁴ Sentencia de 25 de enero de 2011. Proceso: Nulidad. Caso: Cemento Bayano, S.A., firma forense Rivera, Bolívar y Castañeda, y Leopoldo Benedetti Milligán c/ Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. Acto: Resoluciones 09-2007 del 26 de febrero de 2007 y 10-2007 del 27 de febrero de 2007. Magistrado ponente: Winston Spadafora Franco.

Teniendo claro que la Promulgación de la Ley bajo análisis, se da desde su publicación en Gaceta Oficial, es preciso observar su contenido para realizar nuestra labor de consejería que establece el artículo 3, numeral 4 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Es menester resaltar que nos referimos a la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015, como norma modificatoria de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente y de la Ley N° 44 de 23 de noviembre de 2006, Que Crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, a su numeración y ámbito, sin olvidar que aquella Ley, ya ha sido a su vez subsumida en gran parte por el Texto Único de la Ley N° 41 de 1 de Julio de 1998, aprobado por la Asamblea Nacional en octubre de 2016.

El recurso natural objeto de la consulta son los manglares, que como tales sólo son mencionados en el numeral 62 del artículo 2 de la Ley, el cual modifica el artículo 2 de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, y como parte de una copiosa lista de definiciones, haciéndolo de la siguiente manera:

“Recursos marino-costeros. Aquellos constituidos por las aguas del mar territorial, los esteros, la plataforma continental submarina, los litorales, las bahías, los estuarios, los manglares, los arrecifes, la vegetación submarina, las bellezas escénicas, los recursos bióticos y abióticos dentro de dichas aguas, así como una franja costera de 200 metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas de los océanos Atlántico y Pacífico” (El subrayado es añadido).

Dicho esto, y a tono con el criterio jurídico desarrollado en su consulta, la entidad competente para el manejo de aquellos recursos englobados en la definición trascrita es definida en el artículo 46 de la misma Ley, así:

“Artículo 46. El artículo 94 de la Ley 41 de 1998 queda así:

Artículo 94. Los recursos marinos y costeros son bienes de dominio público del Estado, y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita el Ministerio de Ambiente, sin perjuicio de la competencia en materia de recursos acuáticos otorgadas a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, de conformidad con lo que dispone la Ley 44 de 2006” (Los subrayados son añadidos).

No obstante lo anterior, también llama la atención de esta Procuraduría, otro señalamiento complementario de la misma Ley, esta vez en su artículo 58, que modifica el propio glosario de definiciones de la Ley N° 44 de 23 de noviembre de 2006, en el Capítulo II de la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2006 denominado “Reformas a la Ley 44 de 2006”, de la siguiente manera:

“Artículo 58. El artículo 2 de la Ley 44 de 2006 queda así:

...
20. Sector marítimo. Conjunto de actividades relativas a la Marina Mercante, al sistema portuario, a los recursos marinos costeros, a los recursos humanos y a las industrias marítimas auxiliares de la República de Panamá” Los subrayados son añadidos).

Lo expresado por la Ley, a su vez significa que a pesar de los cambios normativos, las relaciones entre la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) y el Ministerio de Ambiente, siguen conectándose, puesto que, si bien el nuevo texto del artículo 94 de la Ley General de Ambiente, inequívocamente define a los recursos marinos y costeros como regulados por MIAMBIENTE, las facultades de la ARAP con referencia a los mismos, no han desaparecido. Las facultades establecidas por esta entidad sobre éstos recursos, por supuesto, debe ser relativas a sus objetivos legales⁵, sin sobrepasar sus propias capacidades competenciales.

La Ley N° 44 de 23 de noviembre de 2006, modificada, mantiene competencias relativas a recursos acuáticos (que incluyen a los manglares), a pesar de que, claramente es el Ministerio de Ambiente es la entidad que regula estos ecosistemas, *en cuanto a su aprovechamiento, manejo y conservación*, como parte de los recursos marinos y costeros y dice el artículo 94 de la Ley N° 41 de 1998, General de Ambiente.

Los diferentes aspectos relativos a los manglares, como parte de los recursos marino costeros, guarda mayor complejidad que la de una pretendida competencia absoluta sobre todos ellos y sobre todos sus aspectos.

Las mismas normas invocadas, señalan con amplia claridad que en aspectos derivados de su aprovechamiento, manejo y conservación, éstos son regulados por el Ministerio de Ambiente y que en aquellos que emanan de la aplicación de las leyes y políticas nacionales de pesca y acuicultura, la ARAP mantiene la competencia respectiva, sin exclusión de otros nodos competenciales que tengan que ver con la amplitud de aspectos, como el del *sector marítimo*, el cual a su vez, está regulado por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP)⁶.

No escapa a nuestra visión que dentro del ámbito administrativo del Estado, las competencias ambientales, en sí mismas que ostenta MIAMBIENTE, con respecto a un recurso natural, como los manglares, dentro de las atribuciones citadas, podrían tener múltiples variables, ya sea en materia forestal, áreas protegidas, flujo de aguas, impacto ambiental, etc. Todas conectadas entre sí, como es característico en este tipo de normativa.

⁵ Los objetivos de la ARAP, de los cuales se derivan sus varias competencias se describen en el artículo 3 de la Ley N° 44 de 23 de noviembre de 2006, a su vez modificado por el artículo 59 de la Ley N° 8 del 25 de marzo de 2020, a saber: *“La Autoridad tiene como objetivos principales: 1. Administrar, fomentar, promover, desarrollar, proyectar y aplicar las políticas, las estrategias, las normas legales y reglamentarias, los planes y los programas que estén relacionados, de manera directa, con las actividades de la pesca, la acuicultura y las actividades conexas, con base en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, el monitoreo, la investigación y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos acuáticos, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, de seguridad alimentaria, sociales, culturales, ambientales y comerciales pertinentes”*.

⁶ Artículo 4, numeral 2 del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias Marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

Tomando en cuenta las reflexiones vertidas con anterioridad y desconociendo los detalles de la petición que realizó la Asociación de Residentes de Coco del Mar y Viña del Mar que originan las preguntas de la consulta, la segunda interrogante sobre si a partir de junio, los pronunciamientos de la ARAP sobre manglares tienen sustento legal, somos del criterio que éstos tendrían sustento jurídico pleno siempre y cuando se ciñan a los límites de sus atribuciones jurídicas, ya expresadas, y provenientes de los artículos 46, 58, 59 de la Ley N° 8 de 25 de marzo de 2015 y aquellos concordantes, límites que excluirían materia regulatoria propia del Ministerio de Ambiente, como serían los precitados aspectos de **aprovechamiento, manejo y conservación**, así como las distintas atribuciones relacionadas esparcidas sobre el tema en la legislación vigente.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/hjmm



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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**