



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de noviembre de 2010.
C-112-10.

Licenciado
Ezequiel A. Pinzón T.
Director Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota DINRA-Stgo-1175-10, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la autoridad competente para adjudicar tierras localizadas en áreas protegidas creadas mediante acuerdo municipal y si para que adquieran validez tales acuerdos deben ser previamente evaluados por la Autoridad Nacional del Ambiente y publicados en la Gaceta Oficial.

En relación al tema objeto de su consulta, me permito observar que el artículo 33 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, señala que de modo exclusivo compete a dicha dependencia estatal **la adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales**, nacionales, **municipales**, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas. De conformidad con el artículo 35 de la misma excerpta legal, tales adjudicaciones se regirán, por la ley 24 de 2006 "que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones" y por la ley 80 de 2009 "que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones".

En virtud de lo anterior, resulta pertinente citar el texto del artículo 10 de la referida ley 80 de 2009, cuyo tenor literal expresa lo siguiente:

"Artículo 10. No serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

comarcales, **las áreas protegidas** y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada. Las autoridades correspondientes podrán identificar dichas áreas y territorios para los fines previstos en las normas respectivas.

En las áreas protegidas no se harán reconocimientos de derechos posesorios, salvo que estos se hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaración de dichas áreas. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable.

Como es posible apreciar, la norma citada excluye expresamente a las áreas protegidas del proceso de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado.

No obstante lo anterior, también debo indicarle que el artículo 66 de la ley 41 de 1 de julio de 1998, general de ambiente de la República de Panamá, como quedó modificado por la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 29 de diciembre de 2009, dispone que **las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales, formarán parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente, que podrá adjudicarlas a través de concesiones de administración y concesiones de servicios.**

Según se desprende de la resolución AG-0366-2005, emitida por la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente, las *concesiones de administración* a que se refiere el citado artículo 66 de la ley 41 de 1998, tienen por objeto permitir la participación de las personas de derecho público y privado que señala dicha norma jurídica, en actividades de conservación, manejo, protección y desarrollo de un área protegida perteneciente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas; ya sea en su totalidad o en una parte de la misma. Asimismo se desprende de la resolución AG-0365-2005, también emitida por esa autoridad estatal, que las *concesiones de servicios* tienen por objeto delegar en tales personas la prestación de servicios de alojamiento, alimentación, recreación; información, educación ambiental e interpretación de la naturaleza; transporte dentro del área protegida; interpretación del patrimonio cultural; venta o alquiler de artículos relacionados con el área protegida; facilidades para las actividades acuáticas; atención al visitante o cualquier otra actividad que la Autoridad Nacional del Ambiente estime como servicios dentro de las áreas protegidas.

Como es posible apreciar, estas concesiones de administración ni las concesiones de servicios tienen como propósito la titulación de áreas protegidas, como tampoco el reconocimiento de derechos posesorios en las mismas.

De las normas y consideraciones anteriormente expresadas, este Despacho concluye, en respuesta a su primera interrogante, que la autoridad competente para adjudicar tierras localizadas en áreas protegidas creadas mediante acuerdo municipal es la Autoridad Nacional del Ambiente, lo cual solamente podrá hacer mediante el otorgamiento de concesiones de administración o concesiones de servicios, en los términos previstos en la ley 41 de 1998 y los reglamentos pertinentes.

En lo concerniente a su segunda interrogante, es decir, si los acuerdos municipales que crean áreas protegidas deben ser previamente evaluados por la Autoridad Nacional del Ambiente y publicados en la Gaceta Oficial para que adquieran validez, debo indicarle que de conformidad con el artículo 66 de la ley 41 de 1998, anteriormente citado, la Autoridad Nacional del Ambiente sólo es competente para **regular** y **adjudicar** (mediante concesiones de administración o de servicios) las áreas protegidas establecidas o que se establezcan mediante leyes, decretos, resoluciones o **acuerdos municipales**, lo que en modo alguno comprende la previa evaluación o autorización de su creación por parte de las autoridades u órganos competentes. Sin embargo, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 7 de la referida excerpta, dicha entidad pública tiene entre sus atribuciones la de "promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios, y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local" de lo que se infiere que la Autoridad Nacional del Ambiente está legalmente facultada para ofrecer a los municipios apoyo técnico en esta materia, cuando así lo soliciten.

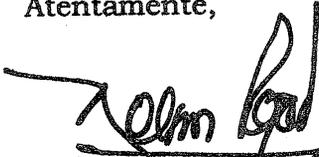
Si bien es cierto que al tenor del artículo 46 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, los actos administrativos de efecto general sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior, no lo es menos que de acuerdo con el artículo 37 del mismo cuerpo de normas, dicha ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, **salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.**

En este sentido, puede advertirse que el artículo 39 de la ley 106 de 1973, que es ley especial en materia municipal, dispone que los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la secretaría del concejo, en las de la alcaldía y en las corregidurías, debiendo ser fijados por el término de diez días calendario a fin de que surtan sus efectos legales. Conforme a dicha norma legal, sólo los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial, situación en la que no se enmarcan los acuerdos municipales que establecen áreas protegidas, a los cuales se refiere su consulta.

Por tanto, en opinión de este Despacho los acuerdos municipales que crean áreas protegidas no requieren ser previamente evaluados por la Autoridad Nacional del Ambiente ni publicados en la Gaceta Oficial para que adquieran validez, siempre que, para efecto de su promulgación, hayan sido objeto del trámite que para estos fines prevé la ley 106 de 1973.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado.

NRA/au.

