

Panamá, 28 de agosto de 1997.

Licenciada

MIREI E. ENDARA S.

Directora General del

Instituto Nacional de Recursos

Naturales Renovables. (INRENARE)

E. S. D.

Señora Directora General:

Nos referimos a su atenta Nota No. DIRG-1229-97, calendada 16 de julio de 1997, recibida en este Despacho el día 18 de julio del año en curso; concerniente a la interpretación jurídica de los artículos 5, 7 y 9 de la Ley 8 de 5 de julio de 1985, modificada por Ley 29 de 23 de junio de 1995 "*Por la cual se establece el Parque Natural Metropolitano.*"

Concretamente se nos consultan los siguientes aspectos:

1. ¿Por conducto de cuál entidad MIPPE, MIDA o INRENARE, se harán los nombramientos de las personas que representan a los grupos cívicos, privados y conservacionistas en el Patronato ?
2. ¿Quién reemplazará a la Oficina de Planificación y Desarrollo del Área Canalera en el Patronato del Parque Natural Metropolitano ?
3. ¿Cuál es el alcance del artículo 7, en su segundo párrafo ?
4. ¿Cuál es el alcance del artículo 9 ?

Frente a la importante labor que ejerce la Procuraduría de la Administración; como Consejera Jurídica de los Servidores Públicos Administrativos es necesario indicar en primer lugar, que toda Consulta que se eleve a un Agente del Ministerio Público, debe venir acompañada del criterio legal del Departamento Jurídico de la Institución de donde procede, de acuerdo con lo normado en el artículo 348, numeral 6 del Código Judicial.

Sin embargo, por lo trascendental del tema y la premura del tiempo entraremos a resolver la presente solicitud.

Es oportuno antes de dar inicio al desarrollo de las preguntas, extraer algunas acotaciones expuestas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, a fin de encaminar correctamente nuestra opinión sobre lo solicitado en líneas anteriores.

Explica la señora Directora en su Nota, que en el año de 1985, el INRENARE, **formaba parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario** en condición de **Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE)**.

La norma transcrita, o sea el artículo 5 de la Ley 8 de 1985, especifica que el MIDA era el ente nominador, por ser el Ministerio de Desarrollo Agropecuario dentro del cual estaba adscrito el único estamento público encargado de la protección, manejo, fomento y conservación de los Recursos Naturales Renovables.

La Ley 21 de 1986, **creó** el INRENARE y **ordenó** que las funciones, obligaciones y derechos ejercidos por la antigua Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) pasaran a ser ejercidas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), lo cual corrobora y sustenta el artículo 27, que a la letra reza:

“ARTICULO 27: Los derechos y obligaciones emanados de los contratos y demás actos en que fuese parte la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables serán asumidos por el Instituto.”

El INRENARE es el organismo público que ha sustituido a la desaparecida Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables del MIDA, dentro del contexto de la Ley que crea el Parque Natural Metropolitano.

CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Luego de conocer la opinión legal vertida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables; deseamos indicar que disintimos del criterio externado por su Despacho, el cual nos hemos permitido transcribir, ya que a nuestro juicio se produce una interpretación incorrecta del artículo 27, de la Ley 21 de 1986.

En efecto el artículo 27, de la Ley prenombrada, **“Por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y se dictan otras disposiciones”**; trata exclusivamente de los derechos y obligaciones que emanan de los contratos o actos jurídicos que son una especie de negocio jurídico. Estos consisten básicamente en la celebración de un contrato o convenio por parte del

Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, con una empresa sea privada o pública u organismos internacionales, para efectos de ejecutar obras o proyectos de los cuales se generan derechos y obligaciones tanto para la entidad encargada de contratar (INRENARE) y el Contratista; en beneficio de la Fauna y Flora Silvestre bajo su dirección.

Como podemos observar, la norma in comento no guarda relación con el nombramiento o designación del personal que integra el Patronato del *“Parque Natural Metropolitano”* contenido en el artículo 5, de la Ley 8 de 1985. Sin embargo, no podemos soslayar que la Ley 21 de 1986 *“Por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y se dictan otras disposiciones”* establece en su artículo 1, la creación del INRENARE, como entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno. No obstante, la misma no desarrolla lo inherente a las funciones de nombramiento del personal del Patronato *“Parque Natural Metropolitano”* contenido en la Ley 8 de 1985.

Estimamos necesario, aclarar en términos generales, lo que se entiende por **funciones y atribuciones públicas**. Para el autor FÉRNANDEZ VÁSQUEZ, en su Diccionario de Derecho Público define el término **atribución** como aquel círculo de deberes **“campos de asuntos”**, cuya resolución corresponde a un funcionario u órgano administrativo cuya potestad es concedida por **disposición legal o inherente al cargo**. En ese orden de ideas, conceptualiza la función pública como la actividad concreta mediante la cual se provee la satisfacción de las necesidades colectivas, que deben ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo *con los fines de la Ley*; se traduce en actos de voluntad de las personas que integran los órganos administrativos.

Se desprende de la definición citada, que las funciones deben estar contenidas en la Ley, dándose con ello, estricto cumplimiento del principio de reserva legal; el cual preceptúa que los actos, funciones entre otros, que ejerza el superior jerárquico o el Director de la Institución, deben estar contenidos en su ordenamiento legal. La Ley por la cual se crea el INRENARE, no contempla dentro de sus funciones la de nombrar al personal del Patronato del Parque Natural Metropolitano; las cuales sí se estipulan en la Ley 8 de 1985, por ello, mal puede afirmarse que estas atribuciones son de competencia directa del INRENARE, por el simple hecho de haberse independizado. Es necesario que se contenga dentro de sus articulados estas funciones para que puedan ser ejecutadas por su dirección. Sin embargo, el artículo 28 de Ley No. 21 de 1986, taxativamente desarrolla las funciones que pasaron a ser parte del INRENARE, y que pertenecían a la desaparecida Dirección de Recursos Renovables, las cuales están contenidas en el Decreto Ley No. 35 del 22 de septiembre de 1966, *“Por el cual se reglamenta el uso de las aguas”*; el Decreto Ley No. 39 de 29 de septiembre de 1966 *“Por el cual se expide la Legislación Forestal de la República”* y el Decreto Ejecutivo 23 de 30 de enero de 1967 *“Por el cual se dictan medidas de carácter urgente para la protección y conservación de la Fauna Silvestre”*.

Entrando al contenido de las preguntas, el artículo 5 de la Ley 8 de 1985, establece que 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. Significa, entonces que el personal del Patronato además de ser

nombrado, será orientado por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; mientras no se haya derogado o modificado el presente artículo el mismo se mantiene vigente y es de aplicación inmediata.

En cuanto a la segunda interrogante, podemos señalar que el Decreto Ejecutivo N° 30 de 21 de julio de 1997 "*Por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo N° 18 de 28 de abril de 1980*"; establece en su considerando que la Oficina Especializada de Coordinación del Área Canalera, adscrita al MIPPE y denominada Oficina y Desarrollo del Área Canalera (OPDAC) cesó sus funciones.

Que la Ley N°5 del 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995, deroga la Ley N°1 de 1991 y **otorga a la Autoridad de la Región Interoceánica funciones y obligaciones desarrolladas por el Consejo Consultivo, relativas al uso, conservación, disposición y desarrollo de los bienes revertidos y la elaboración del Plan General del uso, Conservación y Desarrollo del Area Canalera decreta, derogar como en efecto lo hace, el Decreto citado, por el cual crea la Oficina de Planificación y Desarrollo del Área canalera y faculta a la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), para reemplazar esta oficina.**

La tercera interrogante guarda relación con el segundo párrafo del artículo 7, de la Ley 8 de 1985, que a la letra dice:

“ARTICULO 7º: Cuando la persona asignada como miembro principal del Patronato deje de pertenecer por algún motivo, a la entidad o asociación cívica, profesional o privada que representa, se producirá la vacante absoluta del cargo. En este caso, dicho miembro será reemplazado por su suplente, hasta tanto se realice un nuevo nombramiento del principal.

Cuando una asociación cívica, profesional o privada que esté representada en el Patronato, desaparezca legalmente, será necesario escoger a un nuevo representante que pertenezca a una asociación similar que se encuentre debidamente establecida, para cubrir la vacante que se produce.”

El contenido de la norma expuesta es claro, y por ende no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. (Cfr. art. 9 del Código Civil). Al hacer este señalamiento, estamos afirmando la claridad del texto, pues al producirse la desaparición de una asociación cívica, profesional o privada deberá escogerse a un nuevo representante que pertenezca a otra asociación similar a la antes señalada por el artículo 5 de la citada ley.

No obstante, es importante recalcar que una asociación debidamente establecida es aquella que cumple con los requisitos y condiciones que establece el artículo 64 del Código Civil; las cuales deberán ser reconocidas por el poder ejecutivo, es decir que se emita la Resolución correspondiente

mediante la cual se le reconoce personería jurídica a las asociaciones antes citadas, sin este requisito no pueden actuar como organización con capacidad civil ni de otra naturaleza, puesto que lo que concede representatividad, es la personería jurídica que le da la calidad de ente con capacidad legal para actuar bajo la denominación que escoge y le concede además derechos y obligaciones como persona jurídica.

Luego de otorgársele Personería jurídica, nace una nueva persona legalmente con administración propia según sus estatutos y con capacidad legal suficiente para actuar. Tal como lo dispone el artículo 71 del Código Civil.

La última interrogante guarda relación con el artículo 9, de la ley 8 de 1985. Veamos su contenido:

“ARTICULO 9: Los miembros del Patronato *que no sean servidores públicos* serán elegidos por el termino de dos años y podrán ser reelegidos.”

De la norma transcrita se puede extraer que los miembros del Patronato que **no sean servidores públicos**, entiéndase éstos, los distintos representantes, que forman parte de las asociaciones cívicas, profesionales y privados, serán elegidos por un término de dos años y podrán ser reelegidos, es decir, que su reelección va a depender de la decisión de la mayoría simple que compone al Patronato. (Cfr. art. 5 de la Ley 8 de 1985.)

Finalmente, este Despacho recomienda al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, que de considerar que dichas funciones son de su competencia, eleve formalmente su solicitud al Ejecutivo para que se reforme o modifique el artículo 5 de la Ley 8 de 1985, con la finalidad de atribuir estas funciones directamente a esta Dirección la cual debe trabajar en armónica colaboración con el resto de las instituciones y asociaciones que buscan el fortalecimiento de la Fauna y la Flora Silvestre.

Con la esperanza de haber absuelto sus interrogantes planteadas, me suscribo de la señora Directora, con muestras de aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.