

## 5.0 MARCO LEGAL PARA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL DE LA REGIÓN OCCIDENTAL

Para el Ordenamiento Territorial Ambiental de la Región Occidental que se recomienda, en esta sección se ha realizado una interpretación técnica de la ley superpuesta a la Zonificación presentada en este estudio. Con tal propósito se analizaron los aspectos legales vigentes que contempla algún requerimiento que guarde relación con los usos del espacio físico en función de sus aptitudes ecológicas, sociales, culturales, y los recursos naturales. Los aspectos legales analizados se presentan a continuación:

### 5.1 EL MARCO LEGAL

La legislación panameña en materia de ambiente es muy rica; desde mucho antes de 1972, año en que se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Ambiente en Estocolmo, el Estado panameño comenzó a tomar medidas legales y administrativas en materia de ecología y ambiente.

La Constitución de 1972 fue aprobada conteniendo un solo artículo donde se dejaba plasmado el interés del Estado panameño sobre la problemática ecológica, se trata del Artículo 110 cuyo texto original dice:

**ARTICULO 110:** Es deber fundamental del Estado, velar por la conservación de las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el desequilibrio de los ecosistemas en armonía con el desarrollo económico y social del país.

Posteriormente mediante el acto constitucional de 1983, se introduce en la Constitución de 1972, en el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, el Capítulo VII bajo la denominación de Régimen Ecológico, el cual contiene 4 artículos; ellos son los Artículos 114, 115, 116 y 117.

Con este acto el Estado panameño eleva a rango constitucional la normativa ambiental y ecológica.

Los Artículos 114 y 115 son meramente declarativos, en ellos se establece la obligación que tienen el Estado y los particulares de propiciar un ambiente sano y libre de contaminación; por su parte los Artículos 116 y 117 se refieren a la obligación y potestad que tiene el Estado de reglamentar y fiscalizar la racional utilización de los recursos naturales y de aplicar de forma oportuna las medidas necesarias para que el aprovechamiento de esos recursos no degenera en depredación o en perjuicios sociales, económicos y ambientales.

A partir del año 1983 en que se incorpora en la Constitución el régimen ecológico, el Estado panameño ha creado importantes leyes y tomado relevantes acciones en materia de ecología y ambiente pudiendo citarse entre las leyes, la Ley Forestal, la Ley de Incentivos a la Reforestación, la Ley de Vida Silvestre, la Ley de Educación Ambiental, el Decreto Ley que desarrolla la Ley Forestal, la 41 General de Ambiente, la Ley 44 que establece el Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas; también cabe mencionar que el Estado panameño ha incorporado a su legislación positiva varios convenios internacionales en materia de protección al ambiente.

En relación con las acciones se puede mencionar la creación de varias áreas silvestres protegidas, como son: Parque Nacional Portobelo, Parque Nacional La Amistad, Parque Nacional Volcán Barú, Parque Nacional Chagres, Parque Nacional Soberanía, Parque Metropolitano y la Reserva Hidrológica de Majé en la Cuenca del Bayano; el Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera (EL Copé) o la exigencia de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (E.I.A.) a todo proyecto de desarrollo estando así las cosas, hay que reconocer que el Estado panameño ha tomado medidas concretas para proteger el ambiente. Sin embargo, viendo la realidad panameña, también hay que reconocer que el deterioro ambiental a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho por minimizarlo, ha ido en aumento en los últimos años, y esto posiblemente se deba al incumplimiento de las normas vigentes o a la ausencia de algunas de ellas, como las de calidad ambiental o al incremento de la pobreza.

La legislación panameña sobre los recursos naturales y tenencia de la tierra es abundante pero gran parte de ella requiere ser actualizada, como es el caso de los Códigos Agrario el cual no da una respuesta satisfactoria a la problemática de la región y en general del país.

La legislación más reciente, como es el caso de la Ley Forestal, la Ley de Educación Ambiental, la Ley de Incentivos a la Reforestación y la Resolución N° 05-98 de 1998 de Junta Directiva de INRENARE (hoy ANAM), por la cual se reglamenta la Ley Forestal; si bien representan un paso adelante, no aparentan ser la solución, pues las mismas contienen figuras que se pueden utilizar para el acaparamiento enmascarado de tierras e inclusive a realizar la actividad forestal de manera disfrazada. Por otra parte ninguna de esas leyes contiene los patrones o estándares sobre suelos, aguas, tipos de especie a ser utilizadas en la reforestación, áreas prioritarias en que se debe realizar la reforestación, además a todas estas leyes han sido promulgadas con el propósito de proteger los recursos naturales señalando prohibiciones, sanciones y hasta penas para los infractores, sin embargo ninguna de ellas contempla acciones para mejorar realmente la situación del hombre del campo, como pudiera ser, la de mejorar la educación, otorgamiento en propiedad de parcelas de tierras, asesoría técnica y facilidades crediticias, la posibilidad de mercadear en condiciones favorables los productos agropecuarios y en fin, mejorar el nivel político, social y económico del campesino.

Es cierto que esas leyes contienen todos esos aspectos comentados, pero lo hacen de manera declarativa, y ninguna de ellas contiene los mecanismos presupuestarios, institucionales y administrativos para que todas esas declaraciones se hagan realidad.

Otros asuntos importantes que van ligados a la normativa son la eficiencia de la norma y el grado de acatamiento de la misma por parte de la sociedad; se nos presenta la delicada situación de que la norma no es del todo eficiente, y el grado de acatamiento por parte de la población, es pésimo. Por otra parte y a pesar de que es una situación reconocida por todos, gobernante y gobernados, se sigue dando el conflicto en materia de jerarquía institucional en relación con el manejo del recursos agua, por el hecho de que la legislación no es clara, prestándose de esta manera a interpretaciones erradas. Quizá, el punto mas importante que va ligado a la eficacia y efectividad de la norma es la materialización de una verdadera voluntad por parte de los gobernantes de crear, mejorar, actualizar y aplicar las leyes con el propósito de que se tenga en Panamá un verdadero desarrollo sostenible, tal como lo declara la Constitución.

## **MARCO CONSTITUCIONAL**

Sobre este aspecto, la Constitución Política de la República de Panamá contiene una gran cantidad de normas ambientales entre las que pueden mencionarse los contenidos en los siguientes capítulos del Título III - Derechos y Deberes Individuales y Sociales: Capítulo III (Trabajo - Artículo 60), Capítulo IV (Cultura Nacional - Artículos 81 y 86), Capítulo V (Educación - Artículos 87 y 88), Capítulo VI (Salud, Seguridad Social y Asistencia Social - Artículos 105, 106, 112 y 113), Capítulo VII (Régimen Ecológico - Artículos 114, 115, 116 y 117) y Capítulo VIII (Régimen Agrario - Artículos 118, 119, 120, 121, 122 y 123).

### 5.2 MARCO LEGAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL

LEY No. 41 DE 1 DE JULIO DE 1998 GENERAL DE AMBIENTE DE LA REPUBLICA DE PANANIA.

#### **A. Generalidades.**

La Ley General de Ambiente viene a llenar un vacío jurídico y a dar respuesta a una vieja aspiración de la ciudadanía panameña, toda vez que antes de su promulgación sólo regían en Panamá leyes de carácter ecológico-ambiental, sobre materias específicas, como por ejemplo la Ley Forestal, la Ley de Protección a la Vida Silvestre, la Ley de Educación y otras; o normas aisladas contenidas en distintos Códigos, como es el caso de los Códigos Agrario, de Recursos Minerales y el Sanitario.

La Ley General de Ambiente desarrolla de manera bastante amplia mandato constitucional contenido en el Régimen Ecológico en los artículos 114, 115, 116 y 117. Ella recoge y desarrolla el concepto de "Desarrollo Sostenible", contemplado en los artículos 115 y 116 de nuestra Carta Magna, que a la letra dicen:

#### **B. Objetivos.**

La Ley General de Ambiente tiene como fines y objetivos la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo los usos sostenibles de los recursos naturales, se regulan en ella la Gestión Ambiental y la íntegra a los objetivos sociales y económicos a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible.

#### **C. Política Nacional del Ambiente.**

La Ley General de Ambiente contiene estrategias, principios y lineamientos rectores de la política nacional del ambiente, en los que se contemplan aspectos como la utilización sostenible de los recursos naturales, la utilización de tecnologías limpias, la prevención de la contaminación, la compensación ambiental, utilización en la actividad productiva de estilos compatibles con el concepto de desarrollo sostenible, etc.

De los nueve principios, lineamientos y estrategias recogidas en la ley pueden destacarse dos de ellas:

1. "Dotar a la población, como deber del Estado, de un ambiente saludable y adecuado

para la vida y desarrollo sostenible".

Con este punto se acata el mandato constitucional preceptuado en el artículo 11,4 de la Constitución, el cual dice:

**Artículo 114.** "Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación; en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".

2. "Incorporar la dimensión ambiental en las decisiones, acciones y estrategias económicas, sociales y culturales del Estado, así como integrar la política nacional del ambiente al conjunto de políticas públicas del Estado".

Con este punto básicamente se está incorporando en las cuentas nacionales, el aspecto ambiental. Si bien el punto en consideración no lo señala taxativamente, de él se desprende que nuestra legislación ha incluido en su normativa el sano y moderno concepto de "producto *nacional neto sostenible*", el cual abarca todos los gastos de defensa del medio ambiente y la depredación del capital ambiental. Este indicador modernamente está sustituyendo el PIB (Producto Interno Bruto) el cual ha servido como indicador tradicional de las riquezas nacionales de un país.

## **GESTIÓN AMBIENTAL**

### **a. Ordenamiento Ambiental Territorial Nacional**

El Ordenamiento Ambiental del Territorio se establece en el Título IV De los Instrumentos de Gestión Ambiental, Capítulo I Artículo 22. La Autoridad Nacional del Ambiente promoverá el establecimiento del Ordenamiento ambiental del territorio nacional y velará por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de los recursos renovables y no renovables y las necesidades del desarrollo, en coordinación con las autoridades competentes. El ordenamiento ambiental del territorio nacional se ejecutará en forma progresiva por las autoridades competentes, para propiciar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida. Las actividades que se autoricen no deberán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva, identificada en el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Lo que se persigue con este instrumento que se ordene en forma científica el territorio nacional, de manera que el uso del suelo y los espacios se haga respetando las aptitudes ecológicas, sociales, culturales y capacidad de carga, es decir que el suelo y las riquezas naturales sean aprovechadas de manera óptima y racional.

## **LEY 44 DE 5 DE AGOSTO DE 2002 CUENCAS HIDROGRÁFICAS**

Que establece el Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá.

Esta Ley persigue como principal objetivo, el establecimiento de un Régimen Administrativo especial para el manejo la protección y conservación de las cuencas hidrográficas que garantice el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos y se asegure dichos recursos a las generaciones futuras con fundamento en el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la cuenca hidrográfica.

La Ley preceptúa que corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental del sistema Interinstitucional Ambiental con las Comisiones consultivas Ambientales establecidas en la Ley 41 de 1998 y los Comités de cuencas hidrográficas creadas por esta ley, diagnosticar, administrar, manejar y conservar las cuencas hidrográficas de la República de Panamá, como también establecer los criterios e indicadores para la elaboración del Plan de Ordenamiento Ambiental y del Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de las Cuencas Hidrográficas, orientadas a minimizar los efectos negativos causados por acción del hombre y/o la naturaleza.

El Artículo 6º de esta ley preceptúa que los permisos y concesiones otorgados por la autoridad competente para la explotación y usufructo de los recursos existentes en las cuencas hidrográficas al igual que las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas en propiedades particulares deberán cumplir con el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de cada cuenca hidrográfica aprobado por la Autoridad del Ambiente los recursos financieros para la ejecución de esta ley provendrán de:

1. Fondos que asigne el Estado
2. Donación y/o aportación de organismos nacionales o internacionales
3. Un porcentaje de los ingresos nacionales y municipales provenientes de los impuestos generados por el usufructo de la cuenca hidrográfica correspondiente.
4. Cualquiera otro recurso que se asigne para los fines de esta Ley.

El artículo 8 de esta ley establece que corresponde a la Autoridad del Ambiente organizar cada uno de los comités de las cuencas hidrográficas los cuales estarán integradas por el Administrador Regional o los Administradores Regionales de la Autoridad del Ambiente y el Director Regional o los directores Regionales de los Ministerio de Comercio e Industria; Desarrollo Agropecuario, Salud, Vivienda y de las siguientes instituciones: Autoridad Marítima, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Los Alcaldes de municipios que estén dentro de las cuencas un representante de las ONG's relacionadas con el ambiente hasta dos representantes de los usuarios de los recursos hídricos y un Representante de corregimiento.

El Artículo 9º de la ley establece 10 funciones de los comités Técnicos, de los cuales se pueden destacar los siguientes: Coordinar la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de la cuenca hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y conservación de la cuenca hidrográfica; recomendar la elaboración de normas técnicas y jurídicas directamente relacionadas con las cuencas hidrográficas; diseñar mecanismos y promover la participación comunitaria; captar recursos para la gestión ambiental, social y económica.

### 5.3 MARCO LEGAL DE LOS RECURSOS NATURALES

El marco legal que regula diversas actividades referentes a los recursos naturales, está contenido en diversas disposiciones legales que serán analizadas a continuación.

#### **LEGISLACION FORESTAL**

Como paso previo al análisis de la Ley 1 del 3 de febrero de 1994 se hace imperante revisar el marco legal constitucional.

##### **A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Las normas constitucionales que sirven como normas marco de la Ley Forestal están contenidas en el Capítulo 1 del Título IX sobre la Hacienda Pública y el Título X sobre la Economía Nacional.

En el Título de Hacienda Pública está contenido el Artículo 256, que dice: “Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público”. De la lectura de este artículo se desprende claramente que:

- Los bosques y riquezas forestales pertenecen al Estado.
- El Estado facultativamente podrá otorgar concesiones para su aprovechamiento y explotación.
- La utilización y aprovechamiento de ese recurso deben estar inspirados en el bienestar social e interés público.

Por su parte, el Artículo 291 contenido en el Título X sobre la Economía Nacional señala que: “La ley reglamentará la caza, la pesca, y el aprovechamiento de los bosque, de modo que se permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios”. De la lectura de este artículo se desprende que:

- Se reitera lo preceptuado en el Artículo 256 de que los bosques pertenecen al Estado.
- El Estado a través de la ley reglamentará su aprovechamiento.
- El aprovechamiento de los bosques debe hacerse de manera que se permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios; es decir, que su aprovechamiento debe hacerse con un criterio ambientalista sostenido de conformidad con lo que señala el régimen ecológico de la Constitución Política.

##### **B. REGIMEN LEGAL DE LOS RECURSOS FORESTALES EN PANAMA**

Actualmente la materia forestal está regulada legalmente por la Ley 1 del 3 de febrero de 1994, sin embargo antes de proceder a su análisis es pertinente considerar algunos

antecedentes que tienen que ver con lo forestal.

**EL CODIGO AGRARIO:** Este Código fue aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, en él se consignan algunos artículos que regulaban lo relativo a las riquezas forestales del país. Se tiene por ejemplo que dicho Código establecía lo relativo a gestión y tramitación para la obtención de concesiones forestales, igualmente, regulaba la actividad forestal.

**EL DECRETO LEY 39 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1966:** Este cuerpo legal complementó el contenido forestal del Código Agrario, reguló de manera más amplia la materia forestal e introdujo una serie de principios relativos a la actividad forestal.

Este decreto ley contenía 78 artículos distribuidos en 8 títulos, el mismo rigió hasta el 3 de febrero de 1994, cuando se promulgó la Ley 1, la cual introduce en su cuerpo algunas innovaciones y figuras novedosas tales como el delito ecológico y la exigencia del estudio de Impacto Ambiental Forestal.

- **LA LEY 1 DEL 3 DE FEBRERO DE 1994:**

El objetivo fundamental es el de estimular el aprovechamiento de las riquezas forestales de manera sostenida, según está consignado en el Artículo 1 que dice:

**ARTICULO 1:** La presente ley tiene como finalidad la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales de la República.

En su artículo segundo se señala al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (ANAM), como el organismo responsable por el cumplimiento de la Ley Forestal.

El Artículo 3 recoge 13 objetivos, los cuales se reconocen como fundamentales para el Estado. Igualmente se indica que todos los recursos forestales existentes en el territorio Nacional quedan sometidos al régimen de esta ley.

Los Artículos 4 y 5 contienen la clasificación de los bosques y una serie de definiciones.

El **CAPITULO II** del Título I, regula lo referente a la protección forestal. En realidad el capítulo va mucho más allá de la simple protección forestal por incendios, plagas, enfermedades o daños que puedan sufrir los bosques, pues en él se contemplan varios artículos que protegen los cursos de agua naturales y manantiales.

- **EL APROVECHAMIENTO FORESTAL DE LOS BOSQUES NATURALES**

El Artículo 26 recoge una innovación en materia de aprovechamiento forestal, la cual no fue contemplada en el Código Agrario ni el Decreto Ley 39 del 29 de septiembre de 1966, se trata del aprovechamiento forestal sobre bosques naturales en tierras de propiedad privada. Dicho artículo preceptúa lo siguiente:

**ARTÍCULO 26:** Para realizar aprovechamientos forestales sostenibles, en bosques naturales de tierras de propiedad privada, será necesario obtener la correspondiente

autorización mediante contrato con INRENARE (ANAM), el que exigirá el inventario forestal de la finca, el manejo y el marcado previo de los árboles a cortar. Este marcado se hará por personal técnico del INRENARE (ANAM), con participación del propietario o su representante autorizado.

El Artículo 27 contempla las formas como pueden ser aprovechados los bosques pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado, determinándose en el mismo las modalidades a saber:

- Mediante permisos especiales, otorgados por INRENARE (ANAM), con carácter doméstico o de subsistencia, previa comprobación del solicitante de su condición.
- Por administración directa del INRENARE (ANAM) o delegada por este a empresas públicas o privadas mediante contratos o acuerdos.
- Mediante concesión de aprovechamiento forestal otorgada por INRENARE a personas naturales o jurídicas.

La ley le dedica particular atención a este último caso, señalando en sus Artículos 28 y 29 los requisitos y procedimientos que el interesado debe satisfacer para obtener una concesión forestal.

En el Artículo 28 se indica que en extensiones hasta de 5,000 hectáreas el aprovechamiento se hará por adjudicación directa otorgada por INRENARE (ANAM); mientras que para superficies mayores de 5,000 hectáreas se utilizará el procedimiento de la licitación pública establecido en el Código Fiscal, teniendo en consideración a quien ofrezca el mayor valor de troncare; en ambos casos se debe cumplir con el estudio de Impacto Ambiental.

La ley contempla otras formas de aprovechamiento forestal, como el caso de los bosques artificiales de propiedad privada contemplado en el Artículo 42, para los cuales se exige que su aprovechamiento se realice de acuerdo al plan de manejo establecido, o el caso de las plantaciones comunales contemplado en el Artículo 45 las cuales constituyen un excelente modelo para dar respuesta a las necesidades de las pequeñas comunidades.

En el **TÍTULO III** de la ley se regula lo referente al control de la producción forestal, éste, va dirigido no solo al control de la producción forestal interna sino también al control de productos provenientes del extranjero, al movimiento de los productos forestales en el territorio nacional, al control del establecimiento de nuevas plantas de transformaciones de productos forestales y al cobro de las tarifas por el procesamiento o transformaciones de productos forestales y al cobro de las tarifas por el procesamiento o transformación manual o mecánica de la madera en trozas provenientes del bosque natural.

El **TÍTULO IV** de la Ley Forestal se refiere al fomento para el manejo de bosques y el establecimiento de plantaciones forestales. Este título consta de 10 artículos los cuales aportan muy poco sobre la materia y pueden llevar a confusión en la aplicación de la Ley 24 del 23 de noviembre de 1992, (Ley de Incentivos y Reglamentación de Reforestación en Panamá) y del Derecho Ejecutivo 89 del 8 de junio de 1993 por la cual se reglamenta la Ley 24 del 23 de noviembre de 1992 (Ley de Incentivos a la

Reforestación).

Estos dos cuerpos legales, regulan de manera bastante amplia lo referente a los incentivos a la reforestación, por lo que se estima que el Título IV de la Ley Forestal es completamente innecesario.

El **TÍTULO V** se ocupa del financiamiento para el cumplimiento de los objetivos de la Ley Forestal; con el Artículo 68 se crea el Fondo de Protección y Desarrollo Forestal (FONDEFOR), y en el Artículo 69 se establece que los recursos de ese fondo serán destinados exclusivamente a la ejecución de obras y actividades relacionadas con el fomento, protección, manejo, supervisión, control e investigación y extensión de los recursos forestales que ejecuten o financie el INRENARE (ANAM).

El **TÍTULO VI** trata lo relativo a las rozas y quemas. El Capítulo I contiene las disposiciones generales sobre las rozas y quemas, el Capítulo II se ocupa de las rozas y el Capítulo III se ocupa de las quemas. En este título se establecen los procedimientos a seguir, algunas prohibiciones y las sanciones en caso de infracción a las disposiciones vigentes.

## **NORMATIVA LEGAL QUE REGULA EL RECURSO AGUA**

El Recurso Agua y su uso tienen rango constitucional según se desprende de la lectura de los Artículos 116, 254, 255 y 256 de la Constitución Política, contenido en el Capítulo I sobre Bienes y Derechos del Estado del Título IX sobre la Hacienda Pública que a la letra dice en:

**ARTÍCULO 116:** El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

**ARTÍCULO 254:** Pertenecen al Estado:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las carreteras, y los yacimientos de toda clase, que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotadas directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones u otros contratos para su explotación por empresas privadas. La ley...
7. ...
8. ...

**ARTÍCULO 255:** Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El Mar Territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
3. ...
4. ...
5. ...

**ARTICULO 256:** Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización del agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicios públicos, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.

El contenido literal de ambos artículos es muy claro en relación con el recurso agua al señalar que pertenecen al Estado, no pueden ser objeto de apropiación privada y que las concesiones para su utilización estarán inspirados en el bienestar social y el interés público.

El antecedente legal de los Artículos 254, 255 y 256 fue el Artículo 209 de la Constitución Política de 1946, el cual sirvió de marco constitucional para la creación del Decreto Ley 35 del 22 de septiembre de 1966, publicado en la Gaceta Oficial N° 15725, por el cual se reglamenta el uso de las aguas.

Este decreto contiene normas generales sobre el uso de las aguas, otorgamiento de concesiones y permisos, regula igualmente las concesiones y permisos, también regula las servidumbres, salubridad e higiene y las multas y sanciones en caso de infracción.

En este decreto se define como uso provechoso del recurso, aquel que beneficia al concesionario es racional y de conformidad con el bienestar social e interés público; el mismo reglamenta el derecho de los particulares para su aprovechamiento o uso a través de permisos o concesiones.

Es importante señalar que el decreto establece que los derechos de agua concedidos para uso agropecuarios se otorgan al predio y no al propietario o usuario, por tal motivo dichos permisos están ligados al Título de Propiedad de la Tierra sin que pueda darse la transferencia de dominio de uno sin el otro, según lo preceptúa al Artículo 32.

El Decreto Ley 35 también señala que el derecho a usar o descargar aguas se puede adquirir de tres formas, ellas son:

- Permiso: Consiste en una autorización por un término máximo de un año, el cual puede ser renovable y revocable.
- Concesión transitoria: consistente en la autorización para el aprovechamiento de un caudal determinado por un período mínimo de tres años y un máximo de cinco.
- Concesión Permanente.

El Decreto Ley 35 de 1966 subraya el régimen de agua contenido en el Código Agrario, además crea la Comisión Nacional de Aguas como dependencia del Ministerio de Agricultura Comercio e Industrias, con el propósito de que aplique y desarrolle las disposiciones establecidas en el mismo decreto ley.

La Comisión de aguas está integrada así:

- El Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias en representación de dicho Ministerio.
- Un ingeniero sanitario o médico de salud pública, en representación del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.
- Un ingeniero civil o hidráulico en representación del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.
- Un ingeniero sanitario o ingeniero civil en representación del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
- Un ingeniero agrónomo o agrícola por la Comisión de Reforma Agraria.
- Un ingeniero en representación de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos.
- Un particular, no perteneciente a las entidades arriba mencionadas, escogido por su conocimiento en los problemas del agua.

Por lo importante de este recurso, por las nuevas situaciones que se han presentado en relación con el uso del mismo, y por la gran cantidad de instituciones gubernamentales que están involucrados en su manejo, es conveniente y oportuno que el Gobierno Nacional revise el Decreto Ley 35 de 1966, con el propósito de ponerlo a tono con las nuevas realidades nacionales.

## **PROTECCION A LA VIDA SILVESTRE**

El aprovechamiento de la fauna está contemplado en la Constitución Política en el Artículo 291 del Título X sobre la Economía Nacional, dicho artículo señala lo siguiente: Art. 291 - La ley reglamentará la caza, la pesca y el aprovechamiento de los bosques, de modo que permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios.

De la lectura de este artículo se desprende claramente que el estado ha adoptado el criterio de la sostenibilidad en materia de aprovechamiento de la fauna y flora.

Además de la Constitución la vida silvestre está reglada en la Ley 24 de 7 de junio de 1995, mas conocida como Ley de Vida Silvestre.

Esta ley contiene normas generales para la conservación de la vida silvestre en terrenos particulares, áreas protegidas y tierras baldías, se regula igualmente el ejercicio de la caza, la pesca, se tipifican delitos, se establecen sanciones y penas, se contempla la competencia y contiene normas de procedimientos.

La ley designa como autoridad competente en materia de Vida Silvestre al INRENARE (ANAM) a través de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, quién tendrá a su cargo el manejo y aprovechamiento de la vida silvestre en todo el territorio nacional. En la Ley 41 General de Ambiente se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La ley también crea la Comisión Nacional para la Vida Silvestre, con sede en el INRENARE (ANAM), esta comisión tiene como función principal, la de servir de órgano de consulta y asesoría de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre del INRENARE (ANAM) o de institución privadas o a personas naturales.

Para el cumplimiento de los objetivos de la ley, ella misma crea el Fondo Nacional de Vida Silvestre, el cual está constituido por los dineros que se obligan en materia de multas legados, donaciones, recursos que le asigne el Estado, fondos obtenidos por el otorgamiento de permisos.

Es importante destacar que la ley contiene un capítulo entero (Capítulo III) a la educación, capacitación y extensión sobre la vida silvestre.

#### 5.4 MARCO LEGAL DE LOS RECURSOS MINERALES

##### **A. CONSTITUCION POLITICA DE PANAMA**

Al hacer el análisis de la estructura legal en materia de recursos minerales y minería es menester, en primera instancia, considerar las normas constitucionales que sirven de marco a la creación de normas de menor jerarquía como lo son el Código de Recursos Minerales y demás leyes y decretos que rigen la materia.

En el Artículo 117 del Capítulo VII sobre el régimen ecológico del Título III sobre los derechos y deberes individuales y sociales, y los Artículos 254, 255 y 256 del Capítulo I sobre los bienes y derechos del Estado, del Título IX sobre la Hacienda Pública, está contenida la política minera del Estado panameño; se tiene que el Artículo 117 preceptúa: La ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Por su parte el Artículo 254 en sus numerales 5 y 6 señala que pertenecen al Estado:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objetos de concesiones o contrato para su explotación según lo establezca la ley. Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la ley revertirán al Estado.
6. Las Salinas, las minas, las aguas subterráneas, depósito de hidrocarburos, las canteras y yacimiento de toda clase no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas

privadas. La ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.

**ARTÍCULO 255:** Pertencen al estado y son de uso público y por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la ley.
2. ...
3. ...
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.

**ARTICULO 256:** Las concesiones para la explotación del suelo, subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación y transporte y de otras empresas de servicios públicos se inspiran en el bienestar social y el interés público.

De la lectura y análisis de los artículos anteriores reportados se pueden extraer algunas conclusiones:

- El Estado asume una actividad intervencionista en el manejo de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que de su mal aprovechamiento se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales; esto se desprende claramente del contenido del Artículo 117.
- El Estado es el único dueño de todos los recursos minerales existentes en el territorio, incluyendo mar territorial y suelo y subsuelo de la plataforma continental; por consiguiente, en materia de minería rige en Panamá el criterio regalista o dominal, según se entiende el análisis de los Artículos 254 y 255.
- También de los Artículos 254 y 255 se desprende que el aprovechamiento de los recursos minerales en Panamá pueden hacerlo empresas estatales, mixtas o privadas y que el mecanismo legal para poder explorar y explotar recursos minerales es por medio de la concesión minera u otro tipo de contrato.
- Según el contenido del Artículo 256, la actividad minera es de orden público e interés social, pues, la misma debe estar inspirada en los principios que rigen el bienestar social y el interés público.

## **B. LOS RECURSOS MINERALES Y MINERIA EN EL CODIGO DE RECURSOS MINERALES**

La actividad minera en Panamá está regida por el Código de Recursos Minerales el cual fue aprobado mediante Decreto Ley 23 del 22 de agosto de 1963, este Código entró a regir el 1° de enero de 1964 y con él se derogó el Código de Minas de 1916 que rigió hasta esa fecha.

El código actual ha sido objeto de nueve modificaciones realizadas por medio de dos decretos de gabinete y siete leyes; además se han dictado tres decretos de gabinete y cuatro leyes que lo complementan o desarrollan algunos de sus artículos.

La última reforma que se introdujo en el Código se dio por medio de la Ley 3 del 28 de enero de 1988, la cual tuvo como objetivo principal, crear las condiciones legales necesarias con miras a traer el inversionista minero y así activar la actividad minera en la república, que se encontraba estancada o prácticamente paralizada, debido al hecho de que los demás países de la región ofrecían mayores garantías y más facilidades desde el ángulo legal al inversionista.

El Código de Recursos Minerales está inspirado en las normas constitucionales anteriormente analizadas en decir los Artículos 117, 254 y 256 que han servido de normas cuadro para la elaboración del código; sin embargo, cabe advertir que a pesar de que el mismo ha sido objeto de nueve reformas y complementado por varias leyes, carece de la normativa necesaria para regular de manera satisfactoria la actividad minera.

Lo anteriormente señalado se desprende de los siguientes hechos:

- La ley no desarrolla de manera adecuada el contenido del Artículo 117 de la Constitución que establece lo relativo al aprovechamiento y buen manejo de los recursos naturales no renovables. El código no contiene normas ecológicas ni ambientalistas en relación con la actividad minera.
- La ley no contiene normas sobre seguridad y ésta es una situación verdaderamente lamentable, pues para el desarrollo de la actividad minera en muchos casos se realizan trabajos en túneles y trincheras, se abren frentes de extracción de material donde trabajan gran cantidad de personas y equipo pesado y se generan sustancias tóxicas o deletéreas, etc.
- El código no contiene normas de estándares o patrones.
- No contiene normas ni existe un reglamento que regule el aspecto laboral.
- La normativa que regula lo referente a las inspecciones y controles por parte del Estado, no es adecuada ni suficiente.

Todo esto hace que el código no sea un instrumento útil y suficiente para regular de manera positiva tan importante actividad, como lo es la minera; basta pensar que sin excepción todos las concesiones para exploración y explotación de minerales metálicos se han realizado por medio de contratos leyes, pues el código no ha sido suficiente para regir y ser aplicado en la materia.

## 5.5 ASPECTOS LEGALES MISCELANEOS

### LEY 14 PATRIMONIO HISTÓRICO

- La Ley N° 14 del 5 de mayo de 1982, dicta las medidas sobre la custodia, conservación y administración del patrimonio histórico de la nación. En su Art. 2

se establece que la dirección Nacional del Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de cultura, adscrita al Ministerio de Educación es la encargada de su implementación. Dentro de las funciones que la ley otorga a esta Dirección, está la de proponer, al consejo nacional de Legislación, a través del órgano Ejecutivo, la Declaración de monumentos nacionales para inmuebles y objetos cuya importancia y valor histórico lo justifiquen. El Art. 24 estipula que “en el caso de ejecutarse una excavación en áreas urbanas o rurales, ocurriesen hallazgos de objetos que pusiesen en evidencia la existencia de un yacimiento arqueológico o de restos monumentales del mismo carácter, la dirección nacional de Patrimonio Histórico solicitará a las autoridades pertinentes la suspensión de las obras que ocasionaron el descubrimiento y tomará las medidas inmediatas para emprender las actividades de rescate”. Estas medidas se pondrán en ejecución, según el Art. 23, mediante el personal de la institución o a través de técnicos nacionales o extranjeros que contrataría para este efecto, si ello fuera necesario. Los materiales extraídos de los rescates arqueológicos entrarán a formar parte de las colecciones de los museos del Estado, según el Art. 31.

#### LEY 26 DEL 29 DE ENERO DE 1996, EL ENTE REGULADOR

- Ley N° 26 del 29 de enero de 1996, se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos que tendrá a su cargo el control y fiscalización de los servicios públicos. Sus atribuciones se presentan en el Art. 19 y entre ellas se pueden mencionar el ejercer vigilancia y control de cumplimiento de las leyes y reglamentos por parte de las empresas de servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad; otorgar, en nombre del Estado según proceda, las concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de su competencia, de acuerdo con las normas fiscales y demás disposiciones vigentes, hasta tanto se aprueben las normas sectoriales correspondientes; verificar el cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios en los aspectos técnicos, comerciales, legales y ambientales; aplicar sanciones a los infractores, en el campo normativo de su competencia, sobre la base de las atribuciones conferidas en la presente Ley, en las leyes sectoriales respectivas o en las concesiones, licencias o autorizaciones.
- Ley N° 6 del 3 de febrero de 1997 que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio de Electricidad. La ley define las políticas y normas a seguir respecto a las empresas eléctricas del Estado y sobre protección ambiental, aplicables a proyectos de electricidad.

En el Título II sobre “Organización Institucional”, Capítulo IV, “Empresas eléctricas del Estado”, el Art. 25 indica que el Estado podrá crear empresas para prestar el servicio público de electricidad. Las empresas se constituirán en sociedades anónimas. El Art. 46 sobre “Venta de acciones” presenta la forma como se venderán las acciones de las empresas del Estado, se establece que para las empresas termoeléctricas y de distribución, los privados pueden comprar el 51% o más, mientras que en las empresas hidroeléctricas los privados pueden comprar hasta un máximo del 49% de la propiedad, asegurándole a los compradores, mediante otro contrato, la administración de la empresa.