

C-No.197

Panamá, 20 de agosto de 2001.

Ingeniero

RICARDO R. ANGUIZOLA M.

Administrador General de la
Autoridad Nacional del Ambiente

E. S. D.

Señor Administrador General:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución Política, el Código Judicial y en especial la Ley 38 de 31 de julio de 2000, paso a examinar con sumo cuidado la situación que tuvo a bien exponer, en las siguientes interrogantes:

“Primer tema elevado a consulta:

¿ A que entidad corresponde otorgar los permisos, concesiones, establecer tarifas y realizar cobros para uso de aguas y descarga de aguas usadas dentro de la Cuenca, Riberas y Areas de Compatibilidad del Canal de Panamá?

Segundo Tema a consulta:

¿ A qué institución le corresponde aprobar o rechazar el estudio de Impacto Ambiental, no sólo en lo concerniente a la construcción del puente sobre el Canal de Panamá, sino sobre cualquier obra, proyecto o actividad a realizarse dentro de la Cuenca, Riberas o Área de Compatibilidad del Canal de Panamá?

I. Antecedentes.

Al referirnos a los antecedentes de las interrogantes planteadas, es menester, resaltar el hecho de que la Autoridad General del Ambiente, con apego a la Ley, al elevar sus inquietudes a este Despacho ha adjuntado el criterio jurídico externado por sus asesores legales en relación con el tema consultado, lo cual coadyuva determinantemente en propiciar un estudio prolijo sobre la temática presentada, dada lo importante de la decisión que debe imperar en estos casos para beneficio del Estado en general, por cuanto en el asunto planteado no sólo debe tomarse en cuenta el Canal de Panamá como recurso principal sino también la conservación de los recursos naturales por la preservación de la vida.

En este sentido, los criterios externados son amplios al explicar de manera razonada, las normas constitucionales y legales que se refieren directamente al tema tratado. Intentando de este modo ofrecer una panorámica general de la legislación aplicable a la materia consultada que dice relación directa con los recursos hídricos de la Cuenca del Canal, en especial de su uso y conservación; y, la capacidad legal que tienen determinadas instituciones para decidir y resolver cuestiones relacionadas con este importante recurso natural y con los recursos naturales adyacentes a las riberas del Canal en general.

Como quiera que, los temas relacionados con las áreas del Canal de Panamá, revisten suma importancia, los mismos deben ser analizados mesuradamente y con mucha seriedad debido a su trascendencia económica nacional. En tal virtud, es necesario señalar que con ocasión de la reversión del Canal de Panamá y de la transición de su administración al

gobierno panameño, se realizaron ajustes necesarios para salvaguardar este bien que constituye como bien lo establece nuestra Carta Magna, un patrimonio inalienable de la Nación panameña, ajustes en primer orden de carácter jurídico, con el propósito de validar las posteriores actuaciones del gobierno y de sus instituciones en relación con esta importante infraestructura nacional e internacional.

II. Normativa:

La Constitución Política de la República de Panamá, en el artículo 310, establece:

“ARTÍCULO 310. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La norma constitucional copiada es expresa al señalar que le corresponde a la Autoridad del Canal de Panamá de manera privativa, la responsabilidad de la administración, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, especialmente de la conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Nótese que hemos subrayado el término “privativo”, para denotar con ello que a la luz de la redacción examinada ha sido la intención del legislador otorgar a la Autoridad del Canal y no a otra institución la responsabilidad de la administración, conservación y manejo del Canal de Panamá y sus recursos en forma general. Pues, la etimología del término “privativo”, no deja margen a dudas al decir que éste es propio y peculiar singularmente de una cosa o persona, y no de otras.¹

La incorporación de este término en la redacción de la norma bajo análisis es determinante para definir a este ente como el responsable del manejo del Canal de Panamá, instalaciones y recursos. Sin embargo, es de anotar también que aún cuando primariamente es el responsable de determinadas acciones y decisiones dirigidas a conservar el Canal, no deja de ser cierto el hecho que en el segundo párrafo de esta norma se supedita dicha administración y manejo a la coordinación con otros organismos estatales y no gubernamentales como veremos en el transcurso de este estudio.

2. Legal

Ahora bien, en desarrollo del mandato constitucional nace la Ley 19 de 11 de junio de 1997, que se expide con el

¹ Diccionario OCEÁNO, Grupo Editorial. Edición 1996. Barcelona-España. Pág.1310.

propósito de proporcionar a la Autoridad del Canal las normas para su organización, funcionamiento y modernización.

El Artículo 6 de la Ley in comento es congruente con el mandato constitucional antes anotado Veamos:

“ARTÍCULO 6. Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará, con los organismos gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que pueden afectar la cuenca.

Para coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, la junta directiva de la Autoridad establecerá y reglamentará una comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal, la cual será coordinada y dirigida por la Autoridad. (Lo subrayado es de este Despacho)

Como puede observarse, aún cuando a la Autoridad le corresponde la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal, dicha entidad precisamente tiene que coordinar tales funciones con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales de la cuenca, como lo son por ejemplo, ANAM, ANCÓN, Fundación NATURA, MARENA u otros organismos con intereses en la conservación y cuidado del medio ambiente y de la cuenca. Incluso, añada esta norma en la parte final que a fin de coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales se establecerá una comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal

coordinada y dirigida por la Autoridad. De allí emerge la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica – CICH- el cual es un organismo adscrito a la Autoridad y del cual la Autoridad Nacional del Ambiente es miembro, este organismo tiene como objetivo aunar esfuerzos, iniciativas y recursos para la conservación y manejo de la cuenca y promover su desarrollo sostenible.

Ahora bien, retomando el examen de la normativa comentada, ésta ha sido constante al expresar la responsabilidad que el Estado ha delegado en la Autoridad, indicando con absoluta precisión que esta institución señalará reglas e impondrá restricciones para el acceso y uso de las tierras y aguas por razones de conveniencia funcional o administrativa. (Cfr. Artículo 11 de la Ley 19). Con tal objetivo, establece en su Capítulo VII, lo referente a la reglamentación que debe adoptar la referida institución sobre los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del canal. No obstante, lo anterior, se reafirma también la coordinación que debe existir con otras autoridades en materia de medio ambiente y de la cuenca hidrográfica, especialmente en lo atinente a los recursos hídricos. Lo cual deberá dejarse plasmado de igual forma en los reglamentos que se expidan a tales efectos.

El contenido del artículo 121 de la Ley in exámine corrobora lo anterior, al expresar:

“ARTÍCULO 121. Los reglamentos que apruebe la Autoridad deberán contener, entre otras cosas lo siguiente:

- 1. La protección, conservación y mantenimiento del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal, en coordinación con las autoridades competentes.**
- 2. La protección, conservación, mantenimiento y mejoramiento del medio ambiente, en el área de compatibilidad con la operación del canal y en su**

- sistema de lagos, en coordinación con las autoridades competentes.
3. El saneamiento de las aguas del canal y la coordinación con las autoridades competentes, para proteger la calidad de las aguas dentro de su cuenca hidrográfica.
 4. ...
 10. La coordinación con las autoridades estatales, que tengan alguna competencia dentro de la cuenca hidrográfica, incluyendo aquellas a las que la Ley les confiera competencia para prohibir y sancionar el uso de los recursos hídricos.
 11. ...
 14. ...". (Lo subrayado es de este Despacho).

Lo anterior refleja fielmente, que ha sido la intención del legislador mantener un equilibrio estatal en las actividades y en el funcionamiento del Canal de Panamá, sujetando las decisiones finales a un proceso de consulta previa y de coordinación permanente, entre las autoridades que tengan competencia en la materia. Ello, indudablemente, evidencia la seriedad y responsabilidad que debe prevalecer en el manejo de los bienes canaleros, pero también en la conservación de los recursos naturales que los rodean.

Y, es que ello no es casual, ni tampoco producto de una improvisación gubernamental, sino sencillamente obedece a la continuidad que merece el manejo de tales áreas, debido a su trascendencia nacional e internacional, en especial de la importancia que tiene el recurso hídrico, por ser este recurso fundamental en el desarrollo de las operaciones y actividades que allí se ejecutan. Toda vez que, de acuerdo a estudios realizados, anualmente de los 1,107 Billones de Galones de agua disponible en la Cuenca hidrográfica; el 60% ó 662 Billones de galones de agua son utilizados para la operación de las esclusas del Canal de Panamá; el 34% ó 379 Billones de Galones Anuales es utilizado en la generación de energía hidroeléctrica en la planta de Gatún y el 6% ó 66 Billones de

galones anuales corresponde a uso municipal.² Y, tradicionalmente, este bien ha sido manejado por la Comisión del Canal de Panamá, que ahora pasa a formar parte de la administración panameña, a cargo de la Autoridad del Canal de Panamá.

Veámoslo gráficamente:



Como puede observarse en la gráfica inserta, la mayor parte del agua es utilizada para la operación propia del funcionamiento del Canal, o sea la operación de las esclusas como motor fundamental de la vía de transporte interoceánico. Un 34% se traduce en generación de energía eléctrica y sólo un 6% corresponde a uso municipal.

Con fundamento en normas constitucionales que facultan a la Autoridad a desarrollar sus normas a través de reglamentos, se elabora el Acuerdo No.15 de 17 de junio de 1999, "Por el cual se aprueba el Reglamento del uso del Área de Compatibilidad con la Operación del Canal y de sus Aguas y Riberas del Canal" y el Acuerdo No.16 de 17 de junio de 1999, "por el cual se aprueba el reglamento sobre Medio

² VARGAS, Carlos A. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: PIEZA FUNDAMENTAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL. Documento presentado al Comité de Cuenca y Medio Ambiente de la Comisión de Transición para la Transferencia del Canal de Panamá. Mayo. 1996. Pág. 13.

Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá,” ambos con la finalidad de destacar que en lo concerniente a la administración, uso y conservación de los Recursos Hídricos, es a la Autoridad a quien corresponde como administradora de dicho recurso establecer los procedimientos para el uso del área de compatibilidad con la operación del canal y las aguas y riberas del canal, además de coordinar la administración, conservación y uso de los recursos naturales en dicha área.

De otro lado, la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “General del Ambiente de la República de Panamá”³, contiene normas que otorgan atribuciones o funciones específicas a esta institución, como entidad rectora en materia de recursos naturales y ambiente, con potestad para formular la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales, en cuanto a la evaluación de los estudios de impacto ambiental y las concesiones de bienes del Estado en materia de recursos naturales. Con tal intención, es precisa al incluir dentro de su contenido un capítulo destinado a los recursos hídricos. (Cfr. Artículos 5, 7, numerales 9 y 10; 11, numeral 10; 14, numeral 8; 23, 26, 28, 32, 43 y en especial los Artículos 80 a 84 incluso).

Precisamente, en este capítulo denominado “Recursos Hídricos”, se autoriza la diversa utilización que puede darse a las aguas pero sujetando tal uso al contenido del artículo 23 de la Ley 41, que se refiere al estudio de impacto ambiental que requieren algunos proyectos o programas que afecten el ambiente. No obstante, hemos querido traer a colación el referido Capítulo VI, para destacar el contenido del artículo 84, cuyo texto lee:

³ Publicada en Gaceta Oficial No.23.578 de 3 de julio de 1998.

“ARTÍCULO 84. La administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, los realizará la Autoridad del Canal, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, en base a las estrategias, políticas y programas, relacionados con el manejo sostenible de los recursos naturales en dicha cuenca.”

Del precepto transcrito puede inferirse claramente que si bien la administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá se le concede a la Autoridad del Canal de Panamá, ello debe ser debidamente coordinado con la Autoridad Nacional del Ambiente, para atender las estrategias, políticas y programas existentes en materia de manejo sostenible de los recursos naturales en dicha cuenca.

Luego de haber visto ambas legislaciones ofrecemos una respuesta conjunta a las interrogantes formuladas, toda vez que las dos están íntimamente vinculadas en razón del bien que se tutela, o sea, la conservación, uso y administración de los recursos naturales de un bien tan importante como lo es el Canal de Panamá; de allí que lo concerniente al otorgamiento de permisos, concesiones, establecer tarifas y realizar cobros para uso de aguas y descarga de aguas usadas dentro de la cuenca, riberas y área de compatibilidad del Canal de Panamá, así como la función de aprobar o rechazar los estudios de impacto ambiental, de manera general le corresponde por mandamiento constitucional y legal a la Autoridad del Canal. No obstante las normas constitucionales y legales han sido precisas al sujetar tales decisiones a la coordinación expresa con autoridades competentes en la materia, de acuerdo a múltiples normas contenidas en ambas legislaciones. Todo lo cual, tiene su justificación en el hecho que la pretensión de esta legislación ha sido evitar que las decisiones adoptadas

en relación con los bienes del Canal y de sus recursos naturales se vean afectados por los desórdenes o improvisaciones de orden político, que lejos de coadyuvar en el desarrollo global de este bien, provocaría fácilmente, la tergiversación de sus verdaderos objetivos.

El compromiso asumido por el pueblo panameño debe traducirse en responsabilidad, eficiencia y competitividad en el sentido que las autoridades incorporadas en el tratamiento y manejo de la materia analizada, asuman con madurez la responsabilidad de velar por la seguridad y la conservación de la vía interoceánica, sin detrimento de los recursos naturales que afecten factores como la pérdida de biodiversidad, cambios climáticos y contaminación de las aguas, entre otros. Razones que justifican plenamente la cooperación y trabajo en conjunto que han intentado las normas jurídicas asegurar.

En conclusión, somos del criterio que si bien la Autoridad Nacional del Ambiente es el organismo creado para atender, manejar, aprovechar, conservar y administrar todo lo referente a los recursos naturales del medio ambiente en el territorio nacional, lo cierto es que en el caso de los recursos naturales adyacentes a la cuenca del canal de Panamá, en especial del recurso hídrico del que trata básicamente este estudio, se da una situación particular, ya que el tratamiento a seguir en estos casos es totalmente especial por ser ésta una área protegida en virtud de sus características ambientales propias y con recursos culturales e hidrológicos vitales y potencialmente económicos. Por eso, es a la Autoridad del Canal de Panamá, a quien por mandato de la Carta Fundamental le corresponde elaborar las políticas, estrategias, programas, y proyectos, sean públicos y privados que puedan afectar de una u otra forma la cuenca del Canal de Panamá, atendiendo por supuesto no sólo el factor

económico sino también la conservación del medio ambiente y la mínima afectación de los ecosistemas de la región.

Todo ello nos dirige a indicar que lo saludable en estos casos es que las decisiones que hayan de adoptarse en este sentido deben ser sometidas a la Junta Directiva para su discusión y aprobación previa consulta con la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal creada a tales efectos, hecho que permitirá evaluar consciente y responsablemente las proyecciones a ejecutar dentro del área canalera, para impulsar la economía del país, pero también en procura de la preservación del ambiente en general.

En estos términos dejo plasmada la opinión solicitada, esperando con ella ayudar en la solución del problema planteado. Me suscribo, con mis respetos de siempre, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.