

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTA MARÍA LA ANTIGUA
VICERRECTORÍA DE POSTGRADO E INVESTIGACIÓN

Tesis de Maestría en Derecho Procesal

TRANSFORMACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE
(ANAM), A MINISTERIO DE AMBIENTE A LA LUZ DE LA LEY 8 DE 25 DE
MARZO DE 2015

Presentada por:

Edison Broce Urriola

Directora de Tesis: Zulma Dip

PANAMÁ

2015



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

1. Antecedentes históricos del Derecho Ambiental mundial
 - 1.1 Cumbre de la Tierra de Estocolmo
 - 1.2 Cumbre de la Tierra de Río
 - 1.3 Cumbre de la Tierra de Johannesburgo
 - 1.4 Cumbre de Río +20
2. Tratados de Mayor Relevancia en Materia Ambiental
3. El Derecho Ambiental en Panamá
 - 3.1 Antecedentes históricos del Derecho Ambiental en Panamá
 - 3.1.1 Desde el punto de vista jurídico
 - 3.1.2 Desde el punto de vista institucional
 - 3.2 Principios del Derecho Ambiental en Panamá
 - 3.3 El Derecho Ambiental como Derecho Humano de Tercera Generación; Derecho Fundamental en Panamá; y Derecho Difuso

CAPÍTULO II

APROBACIÓN DE LA LEY 8 DE 25 DE MARZO DE 2015 EN LA

ASAMBLEA NACIONAL

1. Generalidades
2. Del Consejo de Gabinete a la Asamblea Nacional
3. Primer Debate de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015
4. Segundo Debate de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015
 - 4.1 Sesión del martes 10 de febrero de 2015
 - 4.2 Sesión del miércoles 11 de febrero de 2015
5. Tercer Debate de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL PARA LA GESTIÓN

AMBIENTAL

1. Generalidades sobre el Ministerio de Ambiente
 - 1.1 Estructura
 - 1.2 Atribuciones
 - 1.3 Fondos
2. Sistema Interinstitucional de Ambiente
3. Comisiones Consultivas de Ambiente
 - 3.1 Comisión Consultiva Nacional de Ambiente
 - 3.2 Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales de Ambiente

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

1. Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional
2. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental
3. Normas de Calidad Ambiental
4. Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental
5. Información Ambiental
 - 5.1 Sistema Nacional de Información Ambiental
6. Educación Ambiental
7. Investigación Científica y Tecnológica
8. Desastres y Emergencia Ambientales

CAPÍTULO V

LOS RECURSOS NATURALES

1. Áreas Protegidas y Diversidad Biológica
 - 1.1 Sistema Nacional de Áreas Protegidas
2. Patrimonio Forestal del Estado
3. Uso de Suelos
4. Recursos Energéticos
5. Recursos Minerales
6. Calidad del Aire
7. Recursos Hídricos

8. Recursos Hidrobiológicos
9. Recursos Marinocosteros y Humedales

CAPÍTULO VI

LAS COMARCAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

1. Generalidades sobre el aprovechamiento de recursos naturales en tierras ocupadas por comarcas o pueblos indígenas

CAPÍTULO VII

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

1. Generalidades
 - 1.1 Responsabilidad Objetiva
2. Responsabilidad Civil
3. Responsabilidad Administrativa
4. Responsabilidad Penal

CAPÍTULO VIII

EL CAMBIO CLIMÁTICO

1. Concepto
2. Evidencia del Cambio Climático en Panamá
3. Mitigación del Cambio Climático

CAPÍTULO IX

PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

1. Generalidades
2. Organizaciones de Base Comunitaria
3. Iniciativas actualmente implementadas

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO

1. Legislación Penal de la República de Panamá referente al Ambiente.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca presentar un panorama sobre la transformación de la Autoridad Nacional del Ambiente a Ministerio de Ambiente, a la luz de la legislación ambiental que crea ambas instituciones; por una parte, la Ley 41 de 1 de julio de 1998, y por otra parte, la recién aprobada Ley 8 de 25 de marzo de 2015.

Abordaremos sucintamente la historia del Derecho Ambiental global y cómo éste lograr surtir efectos en Panamá, al constituirse un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución Política y desarrollado posteriormente a través de las diversas leyes.

La protección, conservación, preservación y manejo del ambiente en Panamá ha llamado la atención diversos grupos organizados, quienes bajo iniciativa propia y frente la vorágine del consumismo exacerbado, el desarrollo insostenible y la puesta en riesgo de nuestro entorno, plantearon la Agenda Ambiental 2009 – 2014, que fue retomada por la Alianza el Pueblo Primero como propuesta gubernamental. De esta manera, en el año 2014 el Consejo de Gabinete aprueba la presentación de la propuesta legislativa "Que Crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la Ley 44 de 2006, Que crea la Autoridad de los Recursos

Acuáticos de Panamá, y adopta otras disposiciones.” La misma fue presentada ante la Asamblea Nacional por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio que tuvo la representación de la fenecida Autoridad Nacional del Ambiente.

La propuesta en cuestión superó los diversos debates en la Asamblea Nacional y, luego ser sancionada por el Presidente de la República, se convirtió en la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 que estaremos examinando.

Analizaremos los instrumentos para la gestión ambiental, al igual que la introducción de los nuevos conceptos que presenta la actualización de la Ley General de Ambiente, entre éstos y con un merecido énfasis, el título que versa sobre el Cambio Climático y sus implicaciones, donde plasmaremos evidencias de este amenazante fenómeno en Panamá. En este sentido, nos referiremos a los mecanismos para mitigar esta alteración del medio natural y poder poner en práctica una adaptación local al Cambio Climático.

La iniciativa que estaremos analizando no sólo emergió de la sociedad civil, sino que fue sometida a una amplia consulta nacional que permitió nutrir la propuesta y adaptarla a las necesidades ostensibles de las comunidades de nuestro país. De esta manera, Panamá asume la responsabilidad histórica

de institucionalizar el tema ambiental a grado de ministerio, adecuándose al principio internacional de una responsabilidad común pero diferenciada.

Uno de los desafíos más notables en Panamá es la conducta apática de la mayoría de la población frente a la degradación ambiental, pero la dependencia gubernamental los lleva a recurrir a las autoridades cuando se les presenta un problema. Un flagrante ejemplo de lo que previamente señalamos es la acumulación de basura en las comunidades (incluyendo ríos, mar, entre otros), lo que ha llevado a organizaciones y voluntarios ambientalistas a implementar proyectos de clasificación de desechos para el posterior reciclaje, pero aún así la falta de educación y cultura no permite que dicha clasificación se lleve a cabo con eficiencia. Es menester promover una constante campaña de concientización, poner a disposición la información ambiental, actualizar la legislación en esta materia, y finalmente comprender como sociedad que poner de nuestra parte con el ambiente es hacernos un favor a nosotros mismos.

El Ministerio de Ambiente asume una responsabilidad nacional ya que es la entidad rectora en materia ambiental, con el compromiso de ser el vehículo institucional que nos permita alcanzar un desarrollo sostenible. No podemos perder de vista que nuestro producto interno bruto como país es engrosado por los aportes del sector servicios, primordialmente el Canal de Panamá,

que depende de una cuenca hidrográfica para sus operaciones, y además es crucial para el consumo humano. Adicionalmente, Panamá cuenta con mares ricos en recursos marino costeros y acuícolas; por ejemplo, el Golfo de Panamá, que es uno de los más ricos en la región latinoamericana.

El desarrollo económico de Panamá debe ir acompañado de un buen índice de desarrollo humano, así como de un desarrollo sostenible con fuertes pilares sociales, ambientales y económicos.

Finalmente, tenemos la intención de abordar la transformación de la ANAM a Ministerio de Ambiente, contemplado la evolución del Derecho Ambiental en Panamá a la luz de la actualizada Ley General de Ambiente.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AMBIENTAL MUNDIAL

1.1 CUMBRE DE LA TIERRA DE ESTOCOLMO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, también conocida como la Cumbre de la Tierra de Estocolmo, constituyó la primera iniciativa internacional para discutir el estado del medio ambiente mundial. Dicha conferencia fue convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y celebrada en Estocolmo, Suecia del 5 al 16 de junio de 1972.

La Cumbre surge como iniciativa del Gobierno de Suecia, y fue dirigida por su Primer Ministro Olof Palme y el Secretario General de las Naciones Unidas Kurt Waldheim. Se contó con la participación de representantes de 113 Estados miembros de las Naciones Unidas, así como a miembros de organismos intergubernamentales y no gubernamentales.

De esta reunión surgieron los criterios comunes que dieron luces a los gobiernos del mundo para preservar y mejorar el medio humano, emanando el documento conocido como la Declaración de Estocolmo, que contienen los

primeros principios del Derecho Ambiental Reconocidos, y que fueron desarrollados posteriormente en la Cumbre de la Tierra, en 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

Una ganancia importante que dejó esta Cumbre para la comunidad internacional en materia ambiental fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), siendo una de las agencias de las Naciones Unidas que coordina las actividades que guardan relación con el medio ambiente (atmósfera, ecosistemas terrestres, ciencias medioambientales, desastres naturales, etc.); diseminando información al respecto y capacitando a las naciones y a los pueblos para que mejoren sus vidas sin comprometer a las generaciones futuras. Esta agencia tiene sede en Nairobi, Kenia.

1.2 CUMBRE DE LA TIERRA DE RÍO

La Cumbre de la Tierra de Río fue una de las reuniones internacionales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. Se contó con la representación de 178 países y cerca de 400 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG).

A partir de esta congregación de naciones se introduce el concepto de desarrollo sostenible, e igualmente emana el documento denominado Programa 21, que versa sobre recomendaciones para la aplicación de los principios ambientales establecidos. En la actualidad, el Programa 21 es la referencia para emprender un desarrollo sostenible.

No sólo se resaltaron temas como la salud, la vivienda, la contaminación del aire, la gestión de los mares, bosques y montañas, la gestión de los recursos hídricos y el saneamiento, la desertificación, la agricultura, la gestión de los residuos; sino que se destacó el papel que deben jugar los actores estratégicos del desarrollo sostenible, entiéndase las mujeres, los jóvenes, los niños, los pueblos indígenas, los agricultores, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los sindicatos, las empresas y los investigadores.

Dentro de esta Conferencia se aprobó el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, acuerdo internacional relacionado con la necesidad de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que condujo a la posterior firma del Procolo de Kyoto en 1997. Adicionalmente, esta Cumbre fue testigo de la ratificación de la Declaración de Principios relativos a los Bosques, así como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, mediante el cual se reconoce la importancia de proteger la diversidad

biológica como elemento crucial para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida.

1.3 CUMBRE DE LA TIERRA DE JOHANNESBURGO

El concepto de desarrollo sostenible había tomado una relevancia significativa desde la Cumbre de Río de 1992, que fue posteriormente desarrollado en la Cumbre de la Tierra del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica. Ésta tuvo como objetivo renovar el compromiso político contraído con el futuro del planeta mediante programas de desarrollo sostenible. Dicha reunión internacional fue organizada por la Organización de las Naciones Unidas, donde asistieron 190 Jefes de Estado o de Gobierno, acompañado de sus delegaciones nacionales¹, y cerca de 60 mil personas representantes Secretarías de Comisiones Económicas Regionales, de organizaciones no gubernamentales, periodistas, poblaciones indígenas, campesinos, científicos, sindicatos, empresarios, niños y jóvenes.

El desarrollo sostenible que se sustentó en esta Cumbre resalta la concientización que deben asumir las personas para satisfacer las necesidades presentes y futuras sin perjudicar el medio ambiente.

¹ La Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Disponible en el sitio web: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/johannesburgo01.pdf>

Se trataron temas como la erradicación de la pobreza, la escasez del agua, el acceso a la salud, la biodiversidad de las especies, la producción agrícola, el consumo excesivo de energía, entre otros. Los resultados de esta Cumbre quedaron recogidos en dos documentos importantes adoptados por consenso: la “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible”, y el “Plan de Aplicación de Johannesburgo.” Esta importante Conferencia ha sido la reunión internacional más grande que ha existido sobre el desarrollo sostenible, donde se plantearon las necesidades y desafíos más importantes para la comunidad mundial.

1.4 CUMBRE RÍO +20

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro, Brasil, también se conoce por su nombre abreviado “Río +20.” La misma se llevó a cabo 20 años después de haberse celebrado la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro.

La Cumbre Río +20 fue una oportunidad para mirar hacia el mundo que desde ese momento aspiraban a tener en 20 años. Al igual que las Cumbres de la Tierra celebradas en años anteriores, esta Conferencia no fue la

excepción en cuanto a la ostensible participación masiva, donde participaron líderes mundiales y representantes de organizaciones no gubernamentales, del sector privado, entre otros.

Los dos temas principales que se abordaron fueron: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza; y el marco institucional para el desarrollo sostenible.² Los Estados acordaron aprobar un proceso para desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), basados en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), en aras a converger en la agenda ambiental post-2015.³

Un futuro sostenible supone mayor empleo, uso de energías limpias, mayor seguridad social, y calidad de vida para la población. El resultado de esta Cumbre fue el documento “El futuro que queremos”, que contiene medidas claras y prácticas definidas para la implementación del desarrollo sostenible.

2. TRATADOS DE MAYOR RELEVANCIA EN MATERIA AMBIENTAL

La importancia que tienen los tratados internacionales en materia ambiental es aumentar los niveles de cooperación entre los Estados, entre los sectores

² Río +20, el futuro que queremos. Cepal. Disponible en el sitio web: <http://www.cepal.org/rio20/>

³ ÍDEM.

claves de la sociedad y entre las personas. El derecho ambiental ha experimentado una ponderación importante a nivel mundial, como consecuencia de las afectaciones antropogénicas en el entorno.

A continuación, vamos a destacar algunos acuerdos internacionales de relevancia: 1) Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 junio de 1972. A través de ésta se logra impulsar la adecuación de ordenamientos jurídicos de los países, para que garantizaran el derecho a un medio ambiente sano; 2) Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos de los desechos peligrosos y su eliminación adoptado por la conferencia de plenipotenciarios del 22 de marzo de 1989; 3) Protocolo de Kioto, que desarrolla aspectos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; 4) Convenio de Diversidad Biológica, conscientes del valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica; 5) Convenio de Viena, para la protección de la Capa de Ozono; 6) Protocolo de Cartagena, sobre la Seguridad de la Biotecnología y la diversidad Biológica; 7) Convenio de Cites, sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; y finalmente, personalmente enunciaríamos la 8) Declaración de Río, donde se establecen principios inherentes a la protección del medio ambiente, para

que sean aplicador por la alianza mundial que vinculada a mencionada declaración.

3. EL DERECHO AMBIENTAL EN PANAMÁ

El Derecho Ambiental es el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan las relaciones del ser humano con la naturaleza; especialmente las relaciones del derecho público y privado, tendientes a preservar el medio ambiente como bien jurídico tutelado.

En Panamá, la Ley 41 de 1 de julio de 1998 ha sido la legislación rectora de la materia ambiental, hasta su actualización con la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que conllevó la transformación de la Autoridad Nacional del Ambiente a Ministerio de Ambiente. Del texto único de ambas leyes se desprenden los principios y normas básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AMBIENTAL EN PANAMÁ

3.1.1 DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

La primera referencia que encontramos con respecto a la legislación

ambiental panameña se consagra en el Código Sanitario de 1947 de una manera muy somera. Posteriormente en el año 1972, en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo, se concluyó que los países reunidos debían incorporar criterios y principios comunes tendientes a la preservación y garantía del derecho a un ambiente sano. Esta importante conferencia fue la que propició conversaciones sobre el riesgo de detrimento ambiental en virtud del desarrollo tecnológico, avances científicos y la propia evolución humana. Posterior la Cumbre de Estocolmo, en octubre de ese mismo año, Panamá se convierte en el primer país latinoamericano en categorizar el ambiente como un derecho fundamental, tras incluir un artículo en la Constitución Política, dentro del Título III denominado “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, Capítulo 6, “Salud, Asistencia Social y Seguridad Social.”

La normativa indica que “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” (Art. 114). Igualmente, nuestra Carta Magna señala que el desarrollo económico y social debe prevenir la contaminación del ambiente y propiciar un equilibrio ecológico, así como “evitar la destrucción de los ecosistemas”. Por otra parte, se consigna la protección de la flora y fauna, bosques, tierras y aguas, y la necesidad de reglamentar el

uso de los recursos naturales, de forma que se proteja el medio ambiente. (Art. 115-117).

Más adelante, se introdujeron reformas a nuestra Constitución por medio del acto constitucional de 1983, que incorpora el Capítulo VII referente al Régimen Ecológico, donde se garantiza a la población el derecho a un medio ambiente sano. Dentro del mismo capítulo se hace particular hincapié en la administración, fiscalización, utilización y aprovechamiento de los recursos naturales del Estado panameño.

3.1.2 DESDE EL PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL

Remontándonos al origen de la institucionalización del enfoque ambiental en Panamá, cabe resaltar que a finales de los años 70 y principios de los 80 lo existente en materia ambiental en Panamá era competencia de un departamento llamado RENARE dentro del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, encargado de tratar temas forestales. Igualmente existen registros del estudio ambiental en el entonces Ministerio de Planificación y Política Económica, a través del fenecido MIPPE, la denominada Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). Es en 1986 que nace el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), con el fin de

crear una institución que velara por la protección de los recursos naturales, siendo la evolución del RENARE. No es hasta el año 1998 que se sanciona la Ley 41 de 1 de julio de 1998, cuya amplia discusión dio como corolario el nacimiento de la Autoridad Nacional del Ambiente. Para el año 2006 nace la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), que es materia de la investigación en cuestión, ya que existen cambios en las funciones de esta institución que pasan a ser competencia del Ministerio de Ambiente.

3.2 PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL EN PANAMÁ

La preocupación internacional por el cuidado de los recursos naturales renovables y no renovables dio lugar a la organización de reuniones específicas para discutir temas relevantes en torno al medio ambiente. De esa manera emanó un documento conocido como la Declaración de Estocolmo, que contiene los principios del Derecho Ambiental reconocidos, y posteriormente desarrollados en la Cumbre de la Tierra, en 1992 en Río de Janeiro Brasil, ambos explicados en acápites anteriores.

El Estado panameño ha reconocido principios que emanaron de los documentos elaborados en las Cumbres mencionadas, entre éstos se encuentran los siguientes: Principio de Cooperación, Buena Fe y Solidaridad; principio del Rol del Estado; principio de Desarrollo Sustentable; principio de

Planificación; principio de Educación Ambiental; principio de Acceso a la Información Ambiental y de Participación Ciudadana; principio sobre la Utilización del Estudio de Impacto Ambiental; principio de Prevención; principio del Criterio de Precaución; y el principio de Internalización de los Costos o “Quien Contamina Paga.”

3.3 EL DERECHO AMBIENTAL COMO DERECHO HUMANO DE TERCERA GENERACIÓN; DERECHO FUNDAMENTAL EN PANAMÁ; Y DERECHO DIFUSO

A mediados del siglo XX surgen los derechos de tercera generación, también conocidos como el derecho de la solidaridad o la fraternidad, que son de interés difuso, por ejemplo el derecho a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, al desarrollo y a un ambiente sano. Es menester tomar en consideración que las tres generaciones de derechos humanos no se excluyen entre sí, más bien existe una interrelación entre ellos, ya que no se puede ejercitar el derecho a la vida, sin el reconocimiento de la seguridad social, mucho menos sin la garantía de un medio ambiente sano.⁴

⁴ Vásquez Ramos, Eliana Marisol. El Derecho Ambiental en Panamá. El Derecho Ambiental en Latinoamérica y la Actuación del Ministerio Público. Tomo II-Centroamérica, México y

La categorización del derecho ambiental como derecho de tercera generación, así como el fundamento jurídico nacional consagrado en nuestra Constitución Política en su Capítulo VII referente al Régimen Ecológico, revelan el derecho a un medio ambiente sano es un derecho fundamental.

Cabe señalar que igualmente nos encontramos frente a un derecho difuso. La jurisprudencia panameña, a través del fallo de la Sala Tercera de los Contencioso-Administrativo de 12 de marzo de 1993, entiende los derechos difusos como “aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares. Esos derechos requieren de protección procesal.”

CAPÍTULO II
APROBACIÓN DE LA LEY 8 DE 25 DE MARZO DE 2015 EN LA
ASAMBLEA NACIONAL

1. GENERALIDADES

La Asamblea Nacional ha establecido un procedimiento consignado en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que es Ley de la República (Ley 49 de 4 de diciembre de 1984). De manera sucinta plasmaremos el mecanismo que implica la aprobación de una Ley en Panamá.

Toda Ley nace de una propuesta, que sólo puede ser presentada por quienes gozan de iniciativa legislativa. La facultad de presentar iniciativas legislativas es privativa de los diputados principales y suplentes de la Asamblea Nacional; los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; la Corte Suprema de Justicia; el Procurador General de la Nación y el Procurador General de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reforma de los Códigos Nacionales; el Tribunal

Electoral, cuando se trate de materia de su competencia; los Presidente de los Concejos Provinciales, con autorización del Consejo Provincial.⁵

Una hecha efectiva la propuesta, la misma requiere ser sometida a tres debates en la Asamblea Nacional, en días distintos, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Constitución Política de Panamá. Toda propuesta inicial se conoce como anteproyecto, y el mismo debe ser presentado en el Pleno durante las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional. La Secretaría General es la competente para remitir el anteproyecto a la comisión correspondiente⁶, para que ésta la analice y decida se merece ser prohijada. Es decir, acogerla, hacerla suya.

Cuando el anteproyecto es prohijado por la comisión correspondiente, el mismo para a ser un Proyecto de Ley. El Primer Debate consiste en la discusión del contenido del proyecto por diputados miembros de dicha comisión, en el caso en cuestión, la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo. Es esta instancia, la Comisión puede introducir reformas que a bien tenga, puede crear subcomisiones para analizar temas puntuales del proyecto, puede hacer consultas con sectores o personas interesadas en el proyecto. El Primer Debate es un espacio abierto para que la sociedad civil

⁵ Artículo 165, Capítulo 2, Título V, Constitución Política de Panamá.

⁶ Artículo 109, Capítulo I, Título V, Ley 49 de 4 de diciembre de 1984. Panamá.

en general pueda participar, e incluso aportar propuesta que sólo serán validadas con el voto afirmativo de los diputados miembros de la Comisión. Al final de la discusión, modificaciones y reformas, la Comisión elabora el Informe de Primer Debate, que es remitido al Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en Segundo Debate.

Segundo Debate es la instancia donde los proyectos de Ley son discutidos por todos los diputados asistentes a la sesión, sean principales o suplentes. Los mismos pueden proponer modificaciones. La diferencia entre el Segundo Debate con el Primer Debate, por una parte, es que la discusión es llevada a cabo por los diputados de todas las bancadas, mientras en el Primer Debate sólo participan los diputados miembros de la Comisión Permanente respectiva; por otra parte, la sociedad civil sólo puede hacer uso del Primer Debate como instancia para participar, mientras que el Segundo Debate es exclusivo para diputados principales y suplentes. Si el Pleno de la Asamblea considera que debe pulirse el proyecto, ya sea para gestionar mayor consulta con las comunidades afectadas u organismos técnicos en la materia, puede devolverlo a Primer Debate. Si el Pleno de la Asamblea Nacional vota negativamente, el proyecto queda rechazado.

Si el Proyecto de Ley es votado afirmativamente, éste pasa a la Comisión de Revisión y Estilo (integrada por funcionarios, no por diputados), para que lo

presente en Tercer Debate en la forma como debe ser aprobado definitivamente.

El Tercer Debate es la instancia donde se discute sobre la conveniencia o inconveniencia⁷ de que el proyecto sea adoptado en su totalidad, de la misma manera que es leído por el secretario o el sub secretario general. En esta fase no se admiten modificaciones, salvo las que haga la Comisión de Revisión y Estilo. En caso de existir alguna modificación o inclusión de nuevas disposiciones jurídicas en el proyecto, el mismo debe ser devuelto a Segundo Debate. De no existir modificación alguna, el Presidente de la Asamblea pregunta al Pleno si quiere que el proyecto sea Ley de la República. Si el Pleno es votado negativamente, queda rechazado; si cuenta con el voto afirmativo del Pleno, el Presidente de la Asamblea y el Secretario General lo firmarán, y será remitido al Órgano Ejecutivo. Siendo la última fase de la creación de una Ley, el Presidente de la República podrá sancionarlo y mandarlo a promulgar como Ley o podrá presentar objeciones y devolver el proyecto a la Asamblea Nacional.⁸ El Ejecutivo dispondrá de un máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones algún proyecto. Si pasan los treinta días, deberá sancionarlo.

⁷ Artículo 165, Capítulo V, Título VI, Ley 49 de 4 de diciembre de 1984. Panamá.

⁸ Artículo 168, Capítulo 2, Título V, Constitución Política de Panamá.

Habiendo manifestado lo anterior, presentaremos los pormenores desde sus inicios, de la actual Ley 8 de 25 de marzo de 2015, conocida como la Ley que crea el Ministerio de Ambiente.

2. DEL CONSEJO DE GABINETE A LA ASAMBLEA NACIONAL

En la sesión del Consejo de Gabinete el día 5 de agosto de 2014, el Ministro de Economía y Finanzas presentó el proyecto de Ley Que Crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la Ley 44 de 2006, Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y dicta otras disposiciones; solicitado la autorización de este Órgano Colegiado, para que el referido proyecto fuese propuesto a la Asamblea Nacional, conforme a su iniciativa legislativa como Ministro, establecida en el artículo 165 de la Constitución Política.

La autorización concedida por el Consejo de Gabinete contó con las firmas del Presidente de la República, Juan Carlos Varela; el Ministro de Gobierno, Milton Henríquez Sasso; la Ministra de Relaciones Exteriores, Isabel De Saint Malo De Alvarado; el Ministro de Economía y Finanzas, Dulcidio De La Guardia; la Ministra de Educación, Marcela Paredes de Vásquez; el Ministro de Obras Públicas, Ramón Arosemena; el Ministro de Salud, Francisco J. Terrientes; el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, Luis Ernesto Carles

R.; el Ministro de Comercio e Industrias, Meliton A. Arrocha; y el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Mario Etchelecu; el Ministro de Desarrollo Agropecuario, Jorge Arango; el Ministro de Desarrollo Social, Alcibiades Vásquez Velásquez; el Ministro de Seguridad Pública, Rodolfo Aguilera F.; y el Ministro de la Presidencia y Secretario General del Consejo de Gabinete, Alvaro Alemán H. De los quince integrantes del Consejo de Gabinete, sólo hubo una ausencia de firma por parte del Ministro para Asuntos del Canal, Roberto Roy.⁹

Una vez presentado a la Asamblea Nacional la iniciativa Que Crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la Ley 44 de 2006, Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y dicta otras disposiciones; la misma se convierte en el proyecto de Ley 25, asignado a la Comisión Permanente de Población, Ambiente y Desarrollo.

La Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley señala que el mismo “tiene como objetivo elevar la Autoridad (ANAM), a categoría de Ministerio para promover que la variable ambiental sea incorporada en las decisiones

⁹ Resolución de Gabinete No. 143, del 5 de agosto de 2014, disponible en el sitio web http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf

de Estado sobre el desarrollo nacional para asegurar una mejor calidad de vida para los habitantes de nuestro país.”

Dicha Exposición de Motivos señala que la iniciativa en cuestión formó parte de las prioridades del Plan de Gobierno El Pueblo Primero, diseñado por miembros de la sociedad civil del país. La propuesta de Ley tiene su esencia en cuatro ejes fundamentales: 1) la gobernanza ambiental como espacio político para informar, consultar y concertar soluciones nuevas; 2) la modernización de los procesos de evaluación de impacto ambientales; 3) recursos marino-costeros desde un enfoque ecosistémico; y 4) temas nuevos para una gestión ambiental moderna.

De los cuatro ejes previamente citados, se consignan las siguientes innovaciones en materia ambiental:

- La creación de espacios renovados y fortalecidos para promover la gobernanza ambiental, garantizando que los representantes de la sociedad panameña puedan tener una participación efectiva, haciendo recomendaciones y propuestas al Estado en materia ambiental.
- Una modernización de los procesos de evaluación de impacto ambiental que, además de lograr que el promotor vea este proceso como una herramienta clave para el éxito de sus inversiones, al

mismo tiempo fomente la participación de la comunidad, donde ésta pueda hacer calar sus consideraciones y buscar mecanismos incluyentes para lograr un desarrollo económico, social y ecológico.

- El Ministerio de Ambiente tendrá a su cargo la protección, conservación, manejo y ordenamiento de los recursos biológicos de los ecosistemas terrestres, costeros y marinos del país; competencias que se mantenían fraccionadas en dos entidades.
- La inclusión de temas como la evaluación ambiental estratégica como herramienta para la toma de decisiones, así como para la integración de las variables ambientales en el desarrollo de planes, programas y políticas. Por otro lado, la inclusión del título sobre el Cambio Climático como amenaza a las poblaciones humanas, sectores productivos y los ecosistemas del planeta.

3. PRIMER DEBATE DE LA LEY 8 DE 25 DE MARZO DE 2015

La Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, cumpliendo con la obligación parlamentaria que establece el artículo 139 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, devolvió al Pleno de la Asamblea el proyecto 25 con el respectivo informe motivado, que incluye

el pliego de modificaciones sufridas durante la discusión, así como la explicación de dichos cambios realizados.

Las discusiones en Primer Debate finalizan con un informe sobre el mismo, que muestra aspectos como el origen de la iniciativa, los objetivos específicos de la misma, el análisis del proyecto, sus antecedentes, el desarrollo de las consultas, y las modificaciones y adiciones que surgen durante la discusión en Primer Debate.

El informe detalla que la iniciativa fue presentada por Dulcideo De La Guardia, Ministro de Economía y Finanzas, en la sesión ordinaria del día lunes 18 de agosto de 2014, y fue durante el Primer Debate el día 27 de agosto de 2014, que se decidió por unanimidad crear una subcomisión para consulta ciudadana y análisis.

En la primera fase de discusión del Proyecto de Ley (en Primer Debate), celebrada el 27 de agosto de 2014, se acordó la creación de una Subcomisión que tendría como objetivo primordial hacer una consulta a lo largo de la República, incluidas las comarcas, para lograr la aprobación ciudadana y al mismo tiempo enriquecer el Proyecto de Ley con propuestas que emergieran de dichas consultas. La subcomisión quedó integrada por los

diputados Luis Barría, Elías Castillo, Ana Matilde Gómez y Ausencio Palacio. El HD. Luis Barría fue designado como Presidente de la Subcomisión.

La Subcomisión elaboró un programa, conjuntamente con la Autoridad Nacional del Ambiente, de giras a todas las Provincias del País y a las Comarcas, iniciando con Bocas Del Toro (Chiriquí Grande), Chiriquí, Santiago, Penonomé, Los Santos, Herrera, Colón, Darién (Tortí), Panamá y Panamá Oeste.

En las reuniones de Subcomisión participaron organizaciones civiles, voluntarios ambientalistas, funcionarios de otras instituciones de las diferentes regiones; quienes en su mayoría se mostraron a favor del Proyecto de Ley. No obstante, en una menor proporción, hubo resistencia de personas hacia el Proyecto de Ley, quienes argumentaron que no se trata de un cambio de institución, sino de un cambio de actitud de los funcionarios que la integran, y que se acaten las leyes vigentes.

Del informe que rindió la subcomisión se desprende que participaron las siguientes organizaciones: MarViva, Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), SmithSonnians, Club de Leones de Colón, Asociación Comunidad de María Chiquita, Los Rapaces, Achiote, Conservación Internacional, Fundación

Natura, Comisión Consultiva Corredor Transístmica, Plantadores de Santa Rita Arriba, Worldwide Foundation (WWF), Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá (ANARAP), Asociación Nacional de Técnicos Forestales de la República de Panamá (ANTEFORP), Consejo Consultivo Chilibre Chilibrillo, Coordinadora para la Defensa de Tierra y Aguas de Coclé, Industria Nacional Pesquera, Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, IDAAN, Mejora de Aguas de Macaracas, Club de Leones de Las Tablas, Grupo Mundo Verde, Fundación Nueva Esperanza para un Desarrollo Sostenible, Comité de Aguas de Macaracas, Comité de Cuencas del Río La Villa, Grupos Ambientales Activos en la Comunidad de Herrera, Pronadec, Asociación AUDOBON Panamá, Autoridad del Canal de Panamá, Amigos de Animales de Boquete, Coordinadora para la Defensa de Tierras y Aguas (CODETI), Cooperativa del Cacao de Bocas del Toro, Coordinadora Nacional Indígenas y Ambientalistas Voluntarios de Las Comarcas y Provincias.

Se realizaron un total de 13 reuniones de la Subcomisión con las diferentes organizaciones, y se invitaron instituciones de gobierno y organizaciones para que dieran sus puntos de vista. Entre éstas estuvieron el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía y Finanzas, Autoridad Nacional del Ambiente, Banco de desarrollo Agropecuario, Asociación Nacional de Reforestadores de Panamá (ANARAP), y el Colegio de Ingenieros Agrónomos.

La metodología utilizada consistió en una mesa de trabajo entre los técnicos de todas las instituciones representadas, los representantes de la sociedad civil organizada y los ambientalistas voluntarios presentaron sus opiniones y propuestas durante el desarrollo de las reuniones y posteriormente por vía electrónica o mediante notas, de manera que junto con los Subcomisionados, asesores de la Secretaría Técnica y de la Comisión, se lograron los consensos respectivos.

Posterior a las consultas, la Subcomisión sometió a la consideración del pleno de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo varias modificaciones al Proyecto de Ley 25.

El Primer Debate del Proyecto de Ley 25 se llevó a cabo el día 28 de enero de 2015, donde fue objeto de debate el Texto Único Provisional que acompañó el informe de la subcomisión de trabajo, el cual proponía modificaciones consensuadas producto de las consultas. La mayoría de los comisionados presentes en la reunión aprobaron las modificaciones introducidas, con la excepción del diputado suplente Maximino Rodríguez que se opuso al mismo.

Las modificaciones y adiciones aprobadas en el Primer Debate fueron las siguientes:

Artículo 2. *Se Modifican los numerales 3, 11, 13, 15 para mejorar redacción, para evitar conflictos de competencias en el otorgamiento de permisos científicos en áreas protegidas y fuera de ellas, imprimirle carácter imperativo a las funciones del Ministerio y se sugiere agregar un numeral para que se agregue la función de llevar un Registro de las organizaciones ambientalistas.*

Artículo 4. *Modificación en el sentido de eliminar los numerales 5 y 7 con el objeto de permitir la descentralización de la inversión en áreas protegidas que cuenten con estructuras de gobernanza establecidas por leyes especiales, como es el caso de Coiba.*

Artículo 5. *Modificación con el objeto de utilizar el verbo deberá en vez de podrá para que la actuación del Ministerio sea mandatorio y no discrecional.*

Artículo 10. *Modificación a fin de Incorporar mecanismos de coordinación interinstitucional que ya se encuentran en ejecución para fortalecer el rol del Sistema Interinstitucional de Ambiente (SIA).*

Artículo 11. *Se modifica para aclarar la relación entre el Sistema Interinstitucional de Ambiente (SIA) y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS).*

Artículos 12 y 15. *Se modificaron con el objeto de enfatizar la preponderancia de la participación de la sociedad civil en la Comisión Consultiva.*

Artículo 16. *Se Modificaron algunos conceptos en el sentido de diferenciar los términos Desecho y Residuo lo que produjo introducir un nuevo numeral puesto que en el Proyecto se consideraron sinónimos. También se modificó la definición de humedal para adecuarlo al concepto actual, también sufrió modificación las definiciones de Desastre ambiental y Recursos genéticos.*

Artículo 21. *Se modificó la redacción a fin de precisar mejor las etapas del proceso. Artículo 26. Se modificó para corregir un error en la numeración del proyecto original. Artículo 32. Se modificó con el objeto de introducir los convenios internacionales como instrumentos jurídicos que establecen áreas protegidas, adicional a la normativa local. Se elimina la facultad del Ministerio de Ambiente para oficiar la anotación de la marginal, en el Registro Público, de áreas protegidas en terrenos particulares*

Artículo 33. *Se introdujo una modificación con el objeto de incluir la Zona Especial de Protección Marina.*

Artículo 34. *Se Introdujo el requisito de la voluntad de los propietarios de terrenos particulares para adscribirse a los sistemas de incentivos en la creación de reservas naturales y servidumbres ecológicas.*

Artículo 35. Fue eliminado.

Artículo 46. Se modifica con la finalidad de no adelantar criterios sobre los tipos de aprovechamiento que serán discutidos en una futura Ley Forestal.

Artículo 47. Se modificó para precisar mayor compatibilidad con el artículo 114 relacionado y mantener la coherencia en la ley.

Artículo 48. Se modifica a fin de elevar a rango legal los criterios establecidos por el artículo 122 del Decreto Ejecutivo 43 de 2004. Imprimirle mayor seguridad jurídica.

Artículos 55 y 57. Se modificaron para incluir un numeral nuevo con la definición de concepto Ordenación pesquera, a fin de evitar fragmentación innecesaria de las funciones relacionadas a la ordenación pesquera entre el Ministerio de Ambiente y Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá.

Artículo 56. Se le hacen dos modificaciones a efectos de introducir el concepto monitorear y pesca responsable.

Artículo 62. Se modifica la redacción con el objeto de enfatizar el rol regulador del Ministerio.

Artículo 77. Se modifica para garantizar la transición de los funcionarios de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá al Ministerio de Ambiente.

Se acuerda introducir 5 artículos nuevos:

Nuevo 1. Introducción del eje transversal de Educación Ambiental en coordinación con el Ministerio de Educación.

Nuevo 2. Introducir Inventario de patrimonio forestal del Estado y la promoción de la reforestación.

Nuevo 3. Prohibición de actividades que varíen el régimen, naturaleza o calidad de aguas o que alteren los cauces sin autorización previa del Ministerio de Ambiente

Nuevo 4. Políticas de generación, transmisión distribución de energía eléctrica propiciando el desarrollo sostenible y la generación de energía limpia.

Nuevo 5. Genérico, en el orden de que en toda la normativa vigente donde diga Autoridad Nacional del Ambiente debe entenderse Ministerio de Ambiente.

Por parte de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo el Informe estuvo firmado por el Presidente de la Comisión, el diputado Jaime Pedrol, así como por el diputado suplente Jorge Dutary, el diputado Luis Barría, la diputada suplente Ceferina Steel y el diputado Mario Lazarus.

4. SEGUNDO DEBATE DE LA LEY 8 DE 25 DE MARZO DE 2015

4.1 SESIÓN DEL MARTES 10 DE FEBRERO DE 2015

El día martes 10 de febrero se celebró la sesión ordinaria donde se pretendía llevar a cabo la discusión de diversas iniciativas legislativas. De acuerdo con la lectura del orden del día, para esta fecha se programó como el punto No. 5, la discusión del Segundo Debate al proyecto de Ley 25, “Que Crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la Ley 44 de 2006, Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y adopta otras disposiciones.¹⁰”

Al llegar el punto No. 5, el Presidente Alfredo Pérez¹¹ preguntó al pleno si existía alguna cortesía de sala para la discusión; a lo que la Secretaria General encargada, la licenciada Anelis Bernal, comunica la solicitud de cortesía de sala propuesta por los diputados Elías Castillo, Ana Matilde Gómez, Mario Lazarus y Mariela Vega, para la participación en segundo y tercer debate del proyecto 25 a las siguientes personas:

Por la Autoridad Nacional del Ambiente

· Mirei Endara, Administradora General

¹⁰ Asamblea Nacional. Acta de la Sesión ordinaria correspondiente al día 10 de febrero de 2015. Panamá.

¹¹ H.D. Alfredo Pérez, Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional para el período 2014-2015.

- Félix Wing, Secretario General
- Joana Ábrego, Jefa de Asesoría Legal
- Marino Gallardo, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
- Zuleyka Pinzón, Directora de Áreas Protegidas
- Samuel Valdés, Director de Evaluación
- Yamil Sánchez, Director de Protección

Por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

- Iván E. Flores M., Administrador Encargado
- Rocío Ramírez, Jefa de Ordenación
- Jorge Jaén, Jefe de Recursos Acuáticos
- Orlando Segundo, Jefe de Unidad Ambiental
- Raúl Delgado, Dirección de Vigilancia y Contratación
- Rubén Quijada, Asesor
- Luis Pinto, Asesor Legal

Una vez se somete a votación del pleno la propuesta, la misma es aprobada y se les hace pasar a los invitados; enseguida se procedió a la lectura del informe que rinde la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo correspondiente al primer debate del Proyecto de Ley 25, "Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la Ley 44 de 2006, Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y adopta otras disposiciones."

La Secretaría General dio lectura al informe, desde el Título I hasta el artículo 126-A del Título X-A sobre el Cambio Climático, durante la sesión del martes 10 de febrero de 2015. El diputado Juan Carlos Arango pidió la palabra por cuestión de orden, para que la Secretaría General diera lectura a la propuesta de éste (H.D. Juan Carlos Arango), y del diputado suplente David Guardia, de declarar el pleno en sesión permanente hasta agotar el punto 5 del orden del día, sobre la discusión del proyecto en cuestión. El Presidente Alfredo Pérez sometió a votación la propuesta y la misma fue aprobada por el pleno. Luego de esto, el Presidente declaró un receso, para seguir la discusión al día siguiente miércoles 11 de febrero de 2015.

4.2 SESIÓN DEL MIÉRCOLES 11 DE FEBRERO DE 2015

A las 12:40 p.m. del día 11 de febrero de 2015 se reanudó la sesión permanente para la discusión del proyecto 25, por parte del Presidente de la Asamblea Benicio Robinson.¹² Se procedió a continuar la lectura del informe de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, desde el artículo 126-B hasta su culminación con el artículo 84.

A continuación transcribiremos del Acta de la Sesión ordinaria, las propuestas presentadas en el segundo debate, que nutrieron el proyecto 25:

Los honorables diputados Luis Barría, Jaime Pedrol, Jorge Dutary proponen: Que se modifique el artículo 2 del Proyecto de Ley 25, así:

Artículo 2. El Ministerio de Ambiente tendrá las atribuciones siguientes:

1. Formular, aprobar y ejecutar, en el área de su competencia, la Política Nacional del Ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, cónsona con los planes del desarrollo del Estado.

2. Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del Estado, junto con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados.

3. Dictar normas para la protección y control de la calidad ambiental con la participación de la autoridad competente correspondiente en cada caso. 4. Formular proyectos de leyes para la debida consideración de las instancias correspondientes.

5. Emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional del Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevengan la degradación ambiental.

6. Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen.

¹² H.D. Benicio Robinson, Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional para el período 2014.2015.

7. Representar a la República de Panamá, ante los organismos nacionales e internacionales, en lo relativo a su competencia, y asumir todas las representaciones y funciones que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estén asignadas a la Autoridad Nacional del Ambiente.

8. Promover y facilitar la ejecución de proyectos ambientales, según corresponda, a través de los organismos públicos sectoriales y privados. 9. Dictar el alcance, guías y términos de referencia, para la elaboración y presentación de las declaraciones, evaluaciones y estudios de impacto ambiental.

10. Evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.

11. Otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones respecto a los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. Se exceptúan los permisos, las concesiones acuáticas y demás autorizaciones relacionadas a la pesca, la acuicultura y la maricultura. Los permisos científicos sobre los recursos pesqueros y acuícolas se otorgarán en coordinación con la ARAP.

12. Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.

13. Promover la transferencia a los gobiernos locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios, y apoyar técnicamente a las autoridades locales en la gestión ambiental local.

14. Promover la investigación ambiental técnica y científica, en coordinación con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y otras instituciones especializadas.

15. Impulsar la elaboración y ejecución de programas de educación ambiental, formal y no formal, en coordinación con el Ministerio de Educación y las instituciones especializadas.

16. Crear y mantener accesibles y actualizadas las bases de datos relacionados con el ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante estudios; y proveer información y análisis para incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas del Estado.

17. Elaborar el informe anual de la gestión ambiental y presentarlo al Órgano Ejecutivo.

18. Cobrar por los servicios que presta a entidades públicas, empresas mixtas o privadas, o a personas naturales, para el desarrollo de actividades con fines lucrativos.

19. Celebrar convenios con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de actividades no lucrativas.

20. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.

21. Fijar las tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de acuerdo a parámetros técnicos y científicos reconocidos, públicos y participativos.

22. Llevar un Registro de las Organizaciones Ambientales.

23. Establecer y manejar las zonas especiales de Manejo Marino- Costero como parte del ordenamiento ambiental del territorio, sin perjuicio del ordenamiento pesquero y acuícola que en estas zonas es competencia de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

24. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan o que le asignen esta Ley y su reglamento.

Los honorables diputados Jaime Pedrol, Luis Barría, Edison Broce Urriola, Alida Spadafora proponen: Que se modifique el artículo 20 del Proyecto de Ley 25, para que quede así:

Artículo 20. Se adiciona un párrafo al artículo 23 de la Ley 41 de 1998, así:

Artículo 23. ... Los permisos y/o autorizaciones relativas a actividades, obras o proyectos sujetas al proceso de evaluación de impacto ambiental, otorgados por otras autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable, no implican la viabilidad ambiental para dicha actividad, obra o proyecto. Dichos permisos y/o autorizaciones serán otorgados una vez sea aprobado el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente. Aquellos trámites preliminares o intermedios, tales como conceptos favorables, viables, no objeción, compatibilidad, conducencia, que no impliquen una orden de proceder o inicio de ejecución de una actividad, obra o proyecto requerirán de la aprobación del estudio de impacto ambiental previo.

Los honorables diputados Jaime Pedrol, Luis Barría, Edison Broce Urriola, Alida Spadafora proponen: Que se modifique el artículo 35 del Proyecto de Ley 25, así:

Artículo 35. El artículo 68 de la Ley 41 de 1998 queda así:

Artículo 68. El Estado estimulará la creación de reservas naturales y servidumbres ecológicas en terrenos privados, con el apoyo institucional, a través de sistemas de incentivos y mecanismos de mercado.

Los sistemas de incentivos, serán establecidos por el reglamento y sus beneficios podrán aplicarse igualmente a tierras privadas que se ubiquen dentro de los límites o zonas de amortiguamiento de áreas protegidas establecidas según ordena la Ley. Lo anterior aplicará, siempre y cuando el propietario del terreno privado decida de manera voluntaria adscribirse a estos sistemas.

Los honorables diputados Jorge Dutary, Jaime Pedrol y Luis Barría

proponen: Modifíquese el artículo 65 del Proyecto de Ley 25, para que quede así:

Artículo 65. El artículo 37 de la Ley 44 de 2006 quedará así:

Artículo 37. La Dirección General de Ordenación y Manejo Integral tendrá las siguientes funciones:

1. *Coadyuvar, en la administración de los recursos acuáticos y aguas continentales de la República de Panamá.*
2. *Proponer e implementar normas, programas, planes y estrategias para la Ordenación y Aprovechamiento Sostenible y el Desarrollo de los Recursos Acuáticos en coordinación con las unidades administrativas de la Autoridad. Las instituciones gubernamentales, los entes locales y los participantes en estas actividades.*
3. *Elaborar, ejecutar, dirigir, supervisar y evaluar de manera integral los planes de manejo de los recursos acuáticos y aguas continentales de acuerdo con las políticas establecidas para el desarrollo del sector con base a la legislación vigente.*
4. *Autorizar la ubicación y operación de las explotaciones pesqueras y acuícolas en zonas sanitarias y fitosanitarias de riesgo previa viabilidad de las instancias correspondientes de acuerdo con la legislación vigente.*
5. *Monitorear la implementación de las normas de ordenación establecidas para los buques pesqueros de bandera panameña de servicio internacional y nacional.*
6. *Coadyuvar con las unidades correspondientes de la Autoridad en el establecimiento de los procedimientos de carácter técnico y administrativo para la expedición, el trámite y la revisión de la documentación relativa al control administrativo de las actividades relacionadas con la pesca y la acuicultura.*
7. *Formular y coordinar, con las autoridades correspondientes de la Autoridad, el Instituto Panameño de Turismo, la Autoridad Nacional del Ambiente, el Instituto Nacional de Deportes y las organizaciones relacionadas con el tema, los programas, los planes y las medidas de ordenación para el desarrollo de la pesca deportiva.*
8. *Coadyuvar con el Ministerio de Ambiente en el establecimiento y la ejecución de los programas de protección, restauración y recuperación de los recursos acuáticos amenazados o en peligro de extinción y los que ameriten protección especial de acuerdo con la legislación vigente.*
9. *Determinar las condiciones, los términos y las restricciones a que deba sujetarse el ejercicio de las concesiones, los permisos, las licencias y las autorizaciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como fomentar su cumplimiento y llevar su registro y seguimiento.*
10. *Otorgar, modificar, revocar, suspender y anular los permisos, las licencias y las autorizaciones, así como las concesiones acuáticas relativos a la pesca, la acuicultura, y maricultura en los términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, al igual que autorizar la sustitución de sus titulares, en su*

caso; garantizando el cumplimiento de las medidas de ordenación dispuestas por la República de Panamá y organizaciones regionales y o subregionales de ordenación pesquera.

11. *Proponer el otorgamiento, la modificación, la revocación, la caducidad y la anulación de las concesiones para el desarrollo de la acuicultura.*
12. *Proponer el concepto correspondiente para el pago de las tasas y los derechos relativos a la explotación y el uso de los recursos acuáticos, con base en su valor económico y de acuerdo con la legislación vigente.*
13. *Promover el intercambio y la difusión de información con instituciones nacionales e internacionales, en materia de ordenación y manejo integral de los recursos acuáticos.*
14. *Promover el establecimiento de acuerdos y convenios que repercutan en beneficio del desarrollo y el aprovechamiento sostenible de los recursos acuáticos.*
15. *Establecer y mantener las relaciones con los organismos internacionales, nacionales y regionales, por el ordenamiento y manejo de las pesquerías y zonas marino-costeras.*
16. *Promover el intercambio y la difusión de información con instituciones nacionales e internacionales, en materia de ordenación y manejo de los recursos acuáticos.*
17. *Proponer la creación de zonas especiales de manejo marino-costero, en aquellas áreas geográficas marino-costeras en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos.*
18. *Ejercer las demás funciones y atribuciones que le señalen las leyes y los reglamentos de la Autoridad, así como las que le asigne el Administrador General.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol, Edison Broce y Juan Carlos Arango proponen:

Que se modifique el artículo 12 del Proyecto de Ley 25, para que quede así:

Artículo 12. *Se crea la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, la cual tendrá como principio fundamental la participación ciudadana, para analizar los temas ambientales de trascendencia nacional o intersectorial y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Ministerio de Ambiente.*

Los honorables diputados Juan Carlos Arango, Zulay Rodríguez y Jaime Pedrol proponen: Que se modifique el numeral 4 del artículo 15 del Proyecto de Ley 25, así:

Artículo 15. *Se crean las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales del Ambiente, como un espacio de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, para analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas a las Direcciones Regionales del Ministerio. La presidencia de dichas Comisiones será rotativa, entre los distintos sectores que la conforman, y todo lo relacionado con su integración, instalación y funcionamiento, será establecido por reglamento.*

Estas comisiones estarán reglamentadas de la siguiente manera:

1. *Provincial. Por el gobernador, la Junta Técnica, representantes del Consejo Provincial de Coordinación y representantes de la sociedad civil del área.*
2. *Comarcal. Por el representante del Congreso General indígena, representantes del Consejo de Coordinación Comarcal, la Junta Técnica y representantes de la sociedad civil del área.*
3. *Distrital. Por el alcalde, representantes del Consejo Municipal y representantes de la sociedad civil del área.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol y Juan Carlos Arango proponen: Que se modifique el artículo 13 del Proyecto de Ley 25, así:

Artículo 13. *La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, estará integrada por no más de quince miembros, tomando en cuenta en la representación ciudadana, con participación del gobierno y las comarcas. En el caso de la representación ciudadana, serán propuestos por distintas organizaciones ambientalistas dentro del país y serán designados por el Ministro o la Ministra del Ambiente de temas que se presenten para tal efecto. En el caso de las comarcas, el representante será designado por el Ministro o Ministra de Ambiente de una terna que éstas presenten.*

Los honorables diputados Juan Carlos Arango, Zulay Rodríguez y Jaime Pedrol proponen: Que se modifique el artículo 33 que modifica el artículo 66 de la Ley 41 de 1998 el cual queda así:

Artículo 33. *El artículo 66 de la Ley 41 de 1998 queda así: Artículo 66. Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, identificado con la sigla SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales, ratificados por la República de Panamá. Las áreas protegidas son bienes de dominio público del Estado y serán reguladas por el Ministerio de Ambiente, reconociendo los compromisos internacionales ratificados por la República de Panamá relacionados con el manejo, uso y gestión de áreas protegidas.*

Las áreas protegidas podrán ser objeto de concesiones de administración y concesiones de servicios, a personas naturales y jurídicas, las cuales deberán cumplir con las respectivas consultas públicas y deberán contemplar estudios técnicos previos. El procedimiento será regulado por reglamento.

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol y Juan Carlos Arango proponen: Que se modifique el artículo 38. El artículo 73 de la Ley 41 de 1998, el cual queda así:

Artículo 73. *El inventario del patrimonio forestal del Estado: bosques naturales, bosques plantados y tierras forestales, será responsabilidad del Ministerio de Ambiente, que los registrará y promoverá, ejerciendo sobre ellos una efectiva administración. El Ministerio promoverá la reforestación según los criterios que defina para ello.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Juan Carlos Arango y Jaime Pedrol proponen: Que se modifique el artículo 39 del artículo 74 de la Ley 41 de 1998 el cual queda así:

Artículo 39. *El artículo 74 de la Ley 41 de 1998 queda así:*

Artículo 74. *La tala rasa o deforestación de bosques naturales, no se considerará como elemento probatorio por la autoridad competente, para solicitar el reconocimiento del derecho de posesión o titulación de tierras. Por el contrario, cuando esta acción se realice sin el otorgamiento de permisos ni el seguimiento establecido en esta Ley, sus reglamentos y normas complementarias, la misma constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Para proceder con dicha infracción y sanción penal, se deberá realizar una inspección y la emisión del informe correspondiente.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol y Juan Carlos Arango proponen: Que se modifique el artículo 46 del artículo 94 de la Ley 41 de 1998 el cual queda así:

Artículo 101. *El aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en tierras de las comarcas o pueblos indígenas, por parte de sus integrantes, requiere de autorización emitida por las autoridades nacionales y comarcales. El Ministerio de la ARAP velará porque el aprovechamiento de estos recursos sea para el beneficio y bienestar de los pueblos indígenas.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol y Juan Carlos Arango proponen: Que se modifique el artículo 60, que modifica el artículo 4 de Ley 44 de 2006, para que quede así:

Artículo 4. *La Autoridad tendrá las siguientes funciones:*

1. *Proponer, coordinar y ejecutar la política nacional para la pesca y la acuicultura.*
2. *Normar, promover y aplicar las medidas y los procesos técnicos y administrativos para el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los recursos acuáticos, a fin de proteger el patrimonio acuático nacional y de coadyuvar en la protección del ambiente.*
3. *Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y convenios internacionales de los cuales*

hayan sido ratificados por el Estado panameño en materia de su competencia.

4. *Revisar, actualizar y establecer las tasas y los derechos por los servicios que presta.*
5. *Administrar, promover y velar por el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los recursos acuáticos y de la protección de los ecosistemas, favoreciendo su conservación, permanencia en el tiempo y, eventualmente, su aumento por repoblación.*
6. *Monitorear la calidad de las aguas en donde se desarrollen actividades pesqueras y acuícolas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente y los entes locales.*
7. *Promover, fomentar, organizar, coordinar y ejecutar, en su caso, la política general, la estrategia, los planes y los programas en materia de inspección pesquera y acuícola, para garantizar la salud y la conservación de los recursos acuáticos, en coordinación con las entidades correspondientes, de acuerdo con la legislación vigente.*
8. *Promover la participación genuina y directa de la sociedad civil interesada en las actividades de la pesca, la acuicultura y el comercio de productos y subproductos pesqueros, en la definición de políticas y normativas que el Estado tome en materia de pesca y acuicultura.*
9. *Promover, mediante políticas, programas y proyectos, el desarrollo integrado del sector pesquero y de la acuicultura, así como la formación humana y técnica de sus trabajadores.*
10. *Regular el aprovechamiento de los recursos acuáticos, de acuerdo con las estimaciones de su potencialidad, su estado de explotación y su importancia social para la alimentación de la población y generación de empleo, conforme a lo dispuesto en los convenios internacionales sobre la materia, ratificados por la República.*
11. *Autorizar el ejercicio de las actividades de pesca y acuicultura.*
12. *Autorizar el ejercicio de las actividades que se desarrollen para el manejo de los recursos marino-costeros. En las áreas protegidas esto se hará de conformidad con el plan de manejo respectivo y previo concepto favorable de la Autoridad Nacional de Ambiente.*
13. *Autorizar las concesiones acuáticas, las cuales se otorgarán por un periodo de hasta veinte años, prorrogable.*
14. *Establecer las medidas oportunas para abastecer el mercado nacional, así como para fomentar el consumo de los productos y subproductos derivados de la pesca y la acuicultura, e incrementar su participación en el mercado internacional.*
15. *Velar, certificar y fomentar que los productos y subproductos de la pesca y acuicultura se adecuen a los mejores estándares de calidad nacional e internacional.*
16. *Incentivar la creación y el desarrollo de empresas económicamente viables en el sector de la pesca y la acuicultura, apoyando la competitividad de sus productos en los mercados nacionales e internacionales.*
17. *Fomentar el mejoramiento de las estructuras productivas de la pesca y la acuicultura, para incrementar el valor agregado de sus productos y subproductos.*
18. *Establecer el régimen de infracciones y sanciones a las actividades de la pesca, de la acuicultura y de las que le sean conexas.*
19. *Asegurar la participación de los productores pesqueros, acuícolas y de las actividades conexas, en la creación de programas y planes de acción sobre la materia.*
20. *Promover y desarrollar la investigación científica, así como la validación y*

generación de tecnologías para el correcto aprovechamiento de los recursos acuáticos.

21. *Evaluar y proponer, al Órgano Ejecutivo y a las entidades estatales que así lo requieran, las medidas necesarias para la adopción de tratados y convenios internacionales referentes a las actividades que se desarrollen en el sector pesquero y acuícola.*
22. *Presentar anualmente a la Asamblea Nacional un informe de gestión y resultados.*
23. *Representar a Panamá ante organismos internacionales y regionales, en lo relativo a los recursos acuáticos, en coordinación con las autoridades competentes.*
24. *Coordinar, con el Servicio Marítimo Nacional, el cumplimiento de la legislación nacional en los espacios marítimos y las aguas interiores de la República de Panamá, en materia de su competencia.*
25. *Mantener una base de datos sobre las actividades pesqueras, acuícolas y conexas, de producción, de procesamiento y de comercialización de productos y subproductos de origen acuático.*
26. *Crear y ampliar infraestructuras destinadas para la investigación, la validación y la transferencia de tecnología, laboratorios, servicios de extensión, áreas de demostración o explotaciones piloto, y para otros servicios relacionados con la pesca y la acuicultura. Si de dichas investigaciones resultaren descubrimientos de valor comercial, las regalías que les corresponda ingresarán a formar parte del patrimonio del Estado panameño.*
27. *Autorizar las donaciones de especímenes y/o servicios para el desarrollo de la pesca y la acuicultura, así como las provenientes de los decomisos realizados.*
28. *Establecer zonas especiales de manejo marino-costero en aquellas áreas geográficas marino-costeras, en donde se requiera un manejo costero integral de los recursos acuáticos.*
29. *Realizar la ordenación pesquera, en particular mediante el establecimiento de la normativa que rija las actividades pesqueras para asegurar la productividad y beneficios óptimos de los recursos pesqueros, garantizando su sostenibilidad a largo plazo.*
30. *Ejercer cualquier otra función que la ley y el Órgano Ejecutivo le asignen.*

Los honorables diputados Zulay Rodríguez, Jaime Pedrol y Juan Carlos Arango proponen: Que se modifique el artículo 63, que modifica el artículo 21 de Ley 44 de 2006, para que quede así:

Artículo 21. Son funciones del Administrador General:

6. *Ejercer la administración de la Autoridad.*
7. *Proponer al Órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad, proyectos de leyes y de reglamentos sobre las medidas y los procesos técnicos y administrativos para el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los recursos acuáticos, a fin de proteger el patrimonio acuático nacional.*
8. *Preparar y presentar a la Junta Directiva la propuesta para establecer un método de valoración de los recursos pesqueros y acuícolas en un sistema de cuentas nacionales, a fin de contar con herramientas que faciliten el proceso de planificación y la asignación de tales recursos.*
9. *Ejercer la representación legal de la Autoridad, pudiendo constituir apoderados especiales.*
10. *Ejecutar y hacer cumplir las decisiones aprobadas por la Junta Directiva de la*

Autoridad.

11. Preparar, para la aprobación de la Junta Directiva, las políticas, los planes y los programas del sector pesquero y acuícola. Una vez aprobados, serán ejecutados por las correspondientes direcciones generales de la Autoridad.
12. Preparar y presentar, para la aprobación de la Junta Directiva, el anteproyecto del presupuesto de la Autoridad.
13. Presentar a la Junta Directiva un informe anual y los informes que esta le solicite.
14. Coordinar los servicios de la Autoridad con los de otras instituciones públicas que se vinculen, directa o indirectamente, con el sector pesquero y acuícola.
15. Autorizar la aprobación, modificación, revocación y anulación de los permisos, las licencias y las autorizaciones, relativos a la pesca y a la acuicultura, en los términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, así como autorizar la sustitución de sus titulares, en su caso, mediante las direcciones generales respectivas, de acuerdo con la presente Ley.
16. Autorizar y coordinar con los organismos competentes las medidas necesarias, así como el uso de artes y técnicas de extracción para la protección y conservación de los recursos acuáticos, sus productos y subproductos.
17. Autorizar las concesiones acuáticas hasta por la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), por un periodo de hasta veinte años, prorrogable, de acuerdo con la legislación vigente.
18. **Estructurar, reglamentar, determinar, fijar, modificar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste la Autoridad.**
19. Reconocer, recaudar y fiscalizar las tasas, las multas y otros conceptos que deban pagar los contribuyentes y usuarios de la Autoridad.
20. Establecer la organización de la Autoridad y, en general, adoptar todas las medidas que estime convenientes para la organización y el funcionamiento del sector pesquero y acuícola.
21. Instalar los órganos de asesoría, consulta, ejecución y coordinación de la Autoridad que estime convenientes, previa autorización de la Junta Directiva y de acuerdo con el reglamento interno de la Autoridad.
22. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, separar y remover al personal subalterno, de conformidad con lo que al efecto establezcan esta Ley y el reglamento interno de la Autoridad.
23. Aprobar la contratación de técnicos o expertos nacionales y extranjeros, que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Autoridad.
24. Proponer al Órgano Ejecutivo la adhesión de la República de Panamá a los tratados o convenios internacionales que considere convenientes a los intereses de la pesca, de la acuicultura y de los recursos acuáticos.
25. Velar para que las recomendaciones emanadas de las direcciones generales sean producto de un proceso de coordinación entre ellas.
26. Celebrar los contratos, las concesiones acuáticas, los convenios, los actos y las operaciones que deba efectuar la Autoridad hasta por la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), con sujeción a lo establecido en la ley y sin perjuicio de que la Junta Directiva ejerza un control posterior, y conforme a lo establecido en las disposiciones que regulan y reglamentan la contratación pública y en los reglamentos de la Autoridad.
27. Presentar a la Junta Directiva, para su aprobación, los montos de las tasas, las multas y los derechos por los servicios que preste la Autoridad.
28. Imponer las sanciones que correspondan por las violaciones a las normas de esta Ley o de los reglamentos que se dicten según sea el caso.
29. Conocer, en última instancia, las reclamaciones y los recursos en lo concerniente a

los actos proferidos por los directores generales de la Autoridad.

30. *Elevar las problemáticas en materia de los recursos acuáticos ante los órganos de consulta y asesoría, y darles seguimiento a sus recomendaciones.*
31. *Ordenar la apertura y sustanciación de procedimientos administrativos sancionatorios.*
32. *Ejercer las demás funciones y atribuciones que le señalen esta Ley y los reglamentos de la Autoridad y las que le autoricen el Órgano Ejecutivo o la Junta Directiva.*

Los honorables diputados Jaime Pedrol y otros honorables diputados proponen: Que se modifique los numerales 12, 13 y 18 b, y adiciónese el numeral 26 al Artículo 2 de la Ley 44 de 2006, para que quede así:

Artículo 58. *Se modifica el artículo 2. De la Ley 44 de 2006 para que quede así:*

Artículo 2. *Para efectos de la aplicación y de la reglamentación de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:*

12. Litoral. Porción terrestre de la zona costera adyacente a la línea de la más alta marea que se encuentran en una franja costera de doscientos metros de ancho de la línea de la pleamar, paralela al litoral de las costas del mar Caribe y del Océano Pacífico.

13. Ordenación Pesquera: proceso integrado de recopilación de información, análisis, planificación, consulta e investigación para establecer el conjunto de normas que rijan las actividades pesqueras y acuícolas para asegurar la productividad y sostenibilidad a largo plazo de los recursos y la consecución de beneficios ambientales, económicos y sociales.

18. Recursos Acuáticos

... b. Recursos Pesqueros. Son los recursos acuáticos que se encuentran en las aguas jurisdiccionales y en la plataforma continental de la República de Panamá, y aquellas especies migratorias y transzonales que son o podrían ser objeto de captura o extracción en las actividades pesqueras, con fines de consumo directo, de comercialización, de procesamiento, de estudio, de investigación, de recreación o de obtención de otros beneficios.

26. Planes de Manejo: Instrumento de planificación que incluye el conjunto de acciones que permiten administrar los recursos acuáticos basados en el conocimiento actualizado en los aspectos biopesquero, económico y social que se tenga de ellos.¹³

Cabe resaltar que hubo una propuesta que no fue aprobada por el pleno, que a nuestra consideración es de medular importancia ya que estimula la

¹³ Asamblea Nacional. Acta de la Sesión ordinaria correspondiente al día 11 de febrero de 2015. Panamá.

transparencia en la adquisición y manejo en fincas que se encuentran en áreas protegidas. A continuación transcribimos la propuesta presentada durante la discusión de la Ley en segundo debate:

Los honorables diputados Alida Spadafora, Edison Broce y otros proponen: Que se agregue un artículo nuevo al Proyecto de Ley 25 así: Artículo nuevo 4. Se adiciona el artículo 66-A a la Ley 41 de 1998, el cual queda así:

Artículo 66-A. *El Ministerio de Ambiente coordinará con el Registro Público para que este, con efecto de cumplir con el principio de acceso público, incluya informaciones sobre si una finca se encuentra dentro de los límites de un área protegida.*

Los honorables diputados Alida Spadafora, Edison Broce Urriola y otros proponen: Que se agregue un artículo nuevo al Proyecto de Ley 25 así:

Artículo nuevo 5. *Se adiciona un artículo nuevo a la Ley 41 de 1998, el cual queda así: Artículo nuevo. Los planes de manejo que se establezcan para la gestión de las áreas protegidas serán de obligatorio cumplimiento, incluyendo a los propietarios y poseedores de predios privados dentro de ellas, sin perjuicios de que estos mantengan sus derechos dentro de tales predios.*

Los planes de manejo serán elaborados y revisados periódicamente utilizando mecanismos de participación pública.¹⁴

¹⁴ Asamblea Nacional. Acta de la Sesión ordinaria correspondiente al día 11 de febrero de 2015. Panamá.

5. TERCER DEBATE DE LA LEY 8 DE 25 DE MARZO DE 2015

El Tercer Debate del Proyecto de Ley 25 correspondió a la sesión del 12 de febrero de 2015. Una vez la secretaria general encargada verificó la existencia del quórum, el H.D. Benicio Robinson, Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional, dio inicio a la Sesión Ordinaria de la Segunda Legislatura del Primer Periodo Ordinario de sesiones del Periodo Constitucional 2014 - 2019, efectuada en el Palacio Justo Arosemena.

En el cuarto punto del Orden del Día se encontraba el Tercer Debate al Proyecto de Ley 25. Al declararse abierta la discusión en Tercer Debate, se presentó una propuesta por parte de los diputados Ana Matilde Gómez, Crispiano Adames y Luis Eduardo Quirós, para que se otorgara una cortesía de Sala tanto a los miembros de la ANAM asistentes en la sesión anterior, como miembros de organizaciones ambientales (Natalia Young y Yésica Young por la Comisión de Ambiente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa; Nickolás Sánchez por la Fundación Mar Viva; Rosabel Miró por la Fundación Audubon de Panamá; Ricardo Wong por la Fundación Pro Mar; y Beatriz Schmitt por la Fundación Avifauna.)¹⁵

¹⁵ Asamblea Nacional. Acta de la Sesión ordinaria correspondiente al día 12 de febrero de 2015. Panamá.

Una vez el pleno aprobó la Cortesía de Sala se hizo pasar a los invitados. Cabe reiterar que la discusión en Tercer Debate gira en torno a las conveniencias o inconveniencias de los proyectos debatidos, de acuerdo con el artículo 165 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Si bien hubo mucha participación en la discusión, estaremos señalando las que a nuestra consideración fueron más significativas para el debate. El primero en iniciar su intervención fue el diputado Jaime Pedrol, Presidente de la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, quien reiteró su agradecimiento a los diputados y al equipo que trabajó en la elaboración del proyecto. Igualmente señaló que se logró llegar a un consenso, y que el proyecto como estaba “recoge toda la información que requiere una Ley tan importante como esta Ley del Ambiente.¹⁶”

La diputada Ana Matilde Gómez afirmó que existen de dos extremos muy comunes en este tipo de discusiones relacionadas con la creación de un nuevo ministerio, señalando así: “están los dos extremos, están quienes piensan que crear el Ministerio es la panacea y que con esto se van a resolver todos los problemas, muy alejados de la verdad. Pero está el otro

¹⁶ Ob. Cit. P. 15.

extremo de quienes piensan que es la creación de un monstruo burocrático que alimenta la voracidad política de los políticos, tampoco es la realidad.¹⁷” Ésta señaló que era importante sentar en la misma mesa a la ministra que debe proteger, conservar y garantizar la sostenibilidad, hablando de “tú a tú” con los ministros que explotan y comercian con los recursos.

Por otra parte, el diputado Juan Carlos Arango señaló a los funcionarios de la ANAM, la necesidad del apoyo a los lugareños, entre éstos, los de Chame y San Carlos; ayudándolos a evolucionar “dentro de los que ellos quieren y lo que es de ellos.” Puso como ejemplo la superación de una lugareña que gracias al trabajo con el carbón que se produce en un mangle de la comunidad, ha podido educar a todos sus hijos.

El diputado Luis Eduardo Quirós, dentro de su intervención señaló ciertas referencias históricas sobre el tema ambiental, algunas mencionadas en esta investigación, de la que destacamos la siguiente:

El Tratado del Canal, que para muchos historiadores es lo que genera el inicio de nuestra República, en 1903, ni siquiera tocaba este tema, no existía en la mente de los pensadores de aquel entonces. Ya, en el Tratado de 1977 se incluyó el texto Protección del Medio Ambiente Natural en el Capítulo VI y en unos cortos artículos hacían referencia a una Comisión Mixta. Esta Comisión Mixta entre Panamá y los Estados Unidos tenía que ver con los efectos del ambiente en el Canal, pero nunca funcionó realmente y mucho menos para temas fundamentales como fue el tema de la contaminación con materiales bélicos en algunas áreas boscosas del entorno del Canal de Panamá¹⁸.

¹⁷ Ob. Cit. P. 17.

¹⁸ Ob. Cit. P. 24.

Luego de otras intervenciones, quedó agotada la lista de oradores, y se cerró el tercer debate. Posteriormente se procedió a la votación, y el Proyecto de Ley 25 fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional para que sea Ley de la República.

Una el Pleno votó afirmativamente por la propuesta, el Presidente de la Asamblea Nacional dio el uso de la palabra al Director de la ARAP, Iván Flores; y a la Administradora de ANAM, Mirei Endara, quien asumiría el cargo de Ministra de Ambiente.

El licenciado Flores agradeció a los diputados de la sesión, y señaló que “elevar a la ANAM a un ministerio ha sido un arduo trabajo, muy consensuado.” Por su parte, la licenciada Mirei Endara agradeció a las treinta y cinco organizaciones de la sociedad civil que participaron en la formulación de la agenda ambiental 2014, 2019; al Presidente de la República por haber incorporado en su Plan de Gobierno esa propuesta de la sociedad civil; a los funcionarios de la ANAM; a sus colegas miembros del Consejo de Gabinete; a los funcionarios de la Asamblea que fueron partícipes del recorrido de la propuesta; y a los diputados por sus aportes activos que coadyuvaron a fortalecer el Proyecto de Ley, destacando la participación de los diputados impulsores del Proyecto de Ley: *“quisiera hacer mención al honorable Jaime Pedrol, Alida Spadafora, Edison Broce, a*

Luis Barría, por supuesto, a Juan Carlos Arango y a Zulay Rodríguez, quienes en el día de ayer hicieron aportes importantes y fortalecieron este Proyecto.¹⁹”

Finalmente, la sesión del 12 de febrero de 2015, que había iniciado a las 12:41 de la tarde, se declaró cerrada a las 4:41 de la tarde, una vez cumplidas las cuatro horas reglamentarias de sesión.

¹⁹ Ob. Cit. P. 31.

CAPÍTULO III
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL PARA LA GESTIÓN
AMBIENTAL

1. GENERALIDADES SOBRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE

1.1 ESTRUCTURA

La Ley 8 de 25 de marzo de 2015 crea el Ministerio de Ambiente como entidad rectora en materia ambiental, con la responsabilidad de conducir la política ambiental nacional. Este Ministerio tiene representación en el Consejo de Gabinete del Órgano Ejecutivo. Dentro de sus objetivos está la protección, conservación, preservación y restauración²⁰ del ambiente, así como asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y demás normativas en materia ambiental; que permitirá el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La dirección del Ministerio de Ambiente está a cargo de un Ministro y un Vice Ministro, ambos designados por el Presidente de la República. La estructura del Ministerio de Ambiente está compuesta por direcciones y unidades

²⁰ Artículo 1, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

administrativas, que puede ser creadas con el propósito de cumplir con las funciones de este Ministerio. Los directores y jefes de las diferentes unidades administrativas son designados por el Ministro, y tienen mando y jurisdicción en las áreas de su competencia, que puede ser a nivel nacional o regional. La reglamentación de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, mediante decreto ejecutivo, define las funciones y pormenores de las diferentes direcciones.²¹ El Ministerio de Ambiente tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de las sumas que se le adeuden, y es el Ministro, o el servidor público a quien éste delegue, quien deberá ejercer dicha función.²² Las actividades que guardan relación con el manejo integral y el desarrollo sostenible de los recursos naturales en las áreas revertidas, o en la Región Interoceánica, deberán ser coordinadas por el Ministerio de Ambiente junto con la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.²³

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, el Ministro de Ambiente tiene las funciones siguientes:

1. Dirigir y administrar el Ministerio.
2. Elaborar las propuestas de presupuesto y el plan anual de actividades.
3. Ejecutar las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos de competencia del Ministerio.
4. Representar a la República de Panamá ante los organismos regionales e internacionales de ambiente y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores las acciones de seguimiento y cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre ambiente relativos a su competencia, aprobados y ratificados

²¹ Artículo 3, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

²² Artículo 9, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

²³ Artículo 6, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

por la República de Panamá.

5. Dirigir y coordinar el Sistema Interinstitucional de Ambiente, así como la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente y las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales de Ambiente.
6. Delegar funciones.
7. Autorizar los actos, operaciones financieras, contratos o transacciones con personas naturales o jurídicas para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Ambiente.
8. Nombrar, trasladar, ascender, suspender, conceder licencia, remover el personal subalterno e imponerles las sanciones del caso, de acuerdo con las faltas comprobadas.
9. Otorgar concesiones de bienes del Estado en materia de recursos naturales renovables.
10. Promover programas de capacitación y adiestramiento del personal y seleccionar a quienes participarán en esos programas, según las prioridades del Ministerio.
11. Comprar, vender, arrendar y negociar con bienes de cualquier clase; otorgar concesiones, contratar personal técnico especializado, construir obras y planificar o ejecutar sus programas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
12. Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda.

Por su parte, el viceministro tiene como deber colaborar con el ministro, y reemplazarlo en sus ausencias accidentales o temporales, así como llevar a cabo las funciones que éste le delegue.²⁴

1.2 ATRIBUCIONES

El Ministerio de Ambiente cuenta con veinticuatro (24), atribuciones puntuales que se encuentran consagradas en el artículo 2, Capítulo I, Título I de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015. A continuación citaremos al artículo en cuestión.

²⁴ Artículo 8, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

Artículo 2. *El Ministerio de Ambiente tendrá las atribuciones siguientes:*

1. *Formular, aprobar y ejecutar, en el área de su competencia, la Política Nacional de Ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, cónsona con los planes de desarrollo del Estado.*
2. *Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del Estado, junto con el Sistema Interinstitucional de Ambiente y organismos privados.*
3. *Dictar normas para la protección y control de la calidad ambiental con la participación de la autoridad competente correspondiente en cada caso.*
4. *Formular proyectos de leyes para la debida consideración de las instancias correspondientes.*
5. *Emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.*
6. *Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por Ley se le asignen.*
7. *Representar a la República de Panamá ante los organismos nacionales e internacionales, en lo relativo a su competencia, y asumir todas las representaciones y funciones que, a la entrada en vigencia de la presente Ley, estén asignadas a la Autoridad Nacional del Ambiente.*
8. *Promover y facilitar la ejecución de proyectos ambientales, según corresponda, a través de los organismos públicos sectoriales y privados.*
9. *Dictar el alcance, guías y términos de referencia para la elaboración y presentación de las declaraciones, evaluaciones y estudios de impacto ambiental.*
10. *Evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.*
11. *Otorgar los permisos, concesiones y autorizaciones respecto a los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. Se exceptúan los permisos, las concesiones acuáticas y demás autorizaciones relacionados con la pesca, la acuicultura y la maricultura. Los permisos científicos sobre los recursos pesqueros y acuícolas se otorgarán en coordinación con la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.*
12. *Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.*
13. *Promover la transferencia a los gobiernos locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios, y apoyar técnicamente a las autoridades locales en la gestión ambiental local.*
14. *Promover la investigación ambiental técnica y científica, en coordinación con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y otras instituciones especializadas.*
15. *Impulsar la elaboración y ejecución de programas de educación ambiental, formal y no formal, en coordinación con el Ministerio de Educación y las instituciones especializadas.*
16. *Crear y mantener accesibles y actualizadas las bases de datos relacionadas con el ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante estudios, y proveer información y análisis para incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas del Estado.*
17. *Elaborar el informe anual de la gestión ambiental y presentarlo al Órgano Ejecutivo.*

18. *Cobrar por los servicios que presta a entidades públicas, empresas mixtas o privadas, o a personas naturales, para el desarrollo de actividades con fines lucrativos.*
19. *Celebrar convenios con personas naturales o jurídicas para el desarrollo de actividades no lucrativas.*
20. *Imponer sanciones y multas de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.*
21. *Fijar las tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los parámetros técnicos y científicos reconocidos, públicos y participativos.*
22. *Llevar un registro de las organizaciones ambientales.*
23. *Establecer y manejar las zonas especiales de manejo marino-costero como parte del ordenamiento ambiental del territorio, sin perjuicio del ordenamiento pesquero y acuícola que en estas zonas es competencia de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.*
24. *Ejercer las demás atribuciones que le correspondan o que le asignen esta Ley y su reglamento.*

1.3 FONDOS

El Ministerio de Ambiente cuenta con fondos que son parte integrante de su presupuesto. Los mismos han sido creados por leyes especiales con destinos específicos, los cuales se encuentran en la Cuenta Única del Tesoro Nacional²⁵:

- a) El Fondo de Protección y Desarrollo Forestal (FONDEFOR), creado por el artículo 68 de la Ley 1 de 1994. El mismo estará integrado por "los fondos que se obtengan en concepto de permisos, derechos de inspección, tasas por servicios técnicos, guías de transporte forestal y el impuesto de procesamiento; los ingresos provenientes de multas,

²⁵ Artículo 4, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

decomisos e indemnizaciones por infracciones a esta Ley y sus reglamentos; los ingresos por concepto de venta de semillas, plantas, madera, y otros productos y subproductos forestales; cualquier contribución, legado o donación que se haga al Ministerio de Ambiente con este propósito.^{26,}

- b) El Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, creado por el artículo 10 de la Ley 24 de 1995. De acuerdo con la Ley, éstos no son sujetos al principio de Caja Única del Estado, compuesto por los “recursos financieros que se le asignen a través del presupuesto general del Estado, de acuerdo con el plan integral de manejo, protección, educación, investigación y desarrollo de la vida silvestre nacional; dineros recaudados en concepto de permisos para el ejercicio de la caza, la pesca, la recolección y la extracción de la vida silvestre nacional; legados, herencias o donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas; ingresos provenientes de multas, ingresos, o indemnizaciones por infracciones de esta Ley o sus reglamentos; préstamos de organismos financieros internacionales u otras fuentes para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley; fondos obtenidos en concepto de permisos, derechos de inspección, tasas de servicios técnicos, guías de

²⁶ Artículo 71 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; que modifica el artículo 68 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

transporte y venta de bienes provenientes o derivados de la vida silvestre.²⁷”

- c) El Fondo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, creado por el artículo 115-A de la Ley 41 de 1998. El mismo tiene como finalidad garantizar la calidad ambiental, la prevención y la mitigación de efectos contraproducentes para el ambiente, la atención de emergencias de carácter ambiental y la “protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.²⁸” Este fondo lo integran los ingresos provenientes de sanciones, decomisos e indemnizaciones correspondientes a infracciones de la normativa ambiental, así como las tasas que cobre el Ministerio de Ambiente por concepto de “servicios de evaluación y fiscalización ambiental de proyectos, obras o actividades.²⁹”
- d) El Fondo de Adaptación al Cambio Climático, creado por el artículo 126-D de la Ley 41 de 1998. Éste está destinado a financiar iniciativas encaminadas a la adaptación al cambio climático. Estará integrado por las donaciones o aportes de organizaciones nacionales o internacionales. Igualmente, se incluirá en el mismo un porcentaje de los beneficios en los proyectos de mitigación del cambio

²⁷ Artículo 10, Capítulo V, Título I, Ley 24 de 7 de junio de 1995. Panamá.

²⁸ Artículo 115-A, Capítulo III, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

²⁹ ÍDEM.

climático.³⁰

- e) El Fondo de Cuencas Hidrográficas previsto en el artículo 7 de la Ley 44 de 2002. Los mismos podrán provenir de “fondos que asigne el Estado a través de las correspondientes partidas presupuestarias; donaciones y/o aportaciones de organismos nacionales o internacionales; un porcentaje de los ingresos nacionales y municipales provenientes de los impuestos, tasas y aforas generado por el usufructo de los recursos naturales de la cuenca hidrográfica correspondiente; cualquier recurso que se asigne para los fines de esta Ley.³¹”

2. SISTEMA INTERINSTITUCIONAL DE AMBIENTE

El Sistema Interinstitucional de Ambiente (SIA), como concepto se refiere al grupo de entidades públicas sectoriales que tienen competencia ambiental, quienes asumirán la responsabilidad obligatoria de establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre las mismas, bajo parámetros del

³⁰ Artículo 126-D, Capítulo I, Título XI, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

³¹ Artículo 7, Capítulo III, Ley 44 de 5 de agosto de 2002. Panamá.

Ministerio de Ambiente.³² Es el ministro o ministra de ambiente quien asume la dirección y coordinación del SIA.³³

El Sistema Interinstitucional de Ambiente tiene como fin poder dar respuesta a los conflictos de competencia y/o vacíos que se desprendan de la organización ambiental del país, para coadyuvar de manera eficiente al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Los directores regionales del Ministerio de Ambiente asumirán la tarea de organizar plataformas interinstitucionales para estimular la capacidad de respuesta coordinada en aspectos técnicos, científicos y administrativos, que faciliten una coordinada gestión ambiental.

La secretaría técnica del Sistema Interinstitucional de Ambiente será asumida por la red de unidades ambientales sectoriales, órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial, que a su vez estaría integrada por quienes están a cargo de las unidades ambientales de demás autoridades competentes en materia ambiental. La red de unidades ambientales debe ser creada y coordinada por el Ministerio de Ambiente.³⁴

³² Artículo 10, Capítulo II, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

³³ Numeral 5, Artículo 7, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

³⁴ Artículo 11, Capítulo II, Título I, Ley 8 de marzo de 2015. Panamá.

3. COMISIONES CONSULTIVAS DE AMBIENTE

Las Comisiones Consultivas de Ambiente tienen como principal objetivo garantizar un espacio de participación ciudadana, para analizar menesteres ambientales de trascendencia nacional o intersectorial, teniendo la facultad de hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Ministerio de Ambiente.³⁵

Tanto la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente, como las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales de Ambiente son dirigidas y coordinadas con el ministro o ministra de Ambiente.³⁶

3.1 COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE AMBIENTE

La Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, conocida como la Ley de Transparencia, señala en su artículo 24 que “Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley...” Lo anterior es cónsono con el espíritu del Principio 10 de la

³⁵ Artículo 12, Capítulo III, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

³⁶ Numeral 5, Artículo 7, Capítulo I, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

Declaración de Río, en el sentido de que las cuestiones ambientales deben ser tratadas con la participación ciudadana.

En el plano nacional, la Ley busca garantizar un espacio participativo de la sociedad civil en la gestión ambiental a través de la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente. La misma estará integrada por un máximo de quince miembros, considerando la representación ciudadana, incluyendo miembros del gobierno y de las comarcas.

Los miembros representativos de la ciudadanía, que no son parte del gobierno, serían designados por el ministro o ministra de ambiente, de ternas presentadas a propuesta de organizaciones ambientalistas del país. De igual manera ocurre en el caso de las comarcas, con la única diferencia de que son los miembros ésta quienes presentan la terna, no siendo así los miembros de organizaciones ambientalistas nacionales.³⁷

Es función del ministro o viceministro presidir la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente. Por otra parte, dicha comisión tendrá su propio reglamento, en el que se establecerá lo concerniente a su integración, instalación y funcionamiento.³⁸

³⁷ Artículo 13, Capítulo III, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

³⁸ Artículo 14, Capítulo III, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

3.2 COMISIONES CONSULTIVAS PROVINCIALES, COMARCALES Y DISTRITALES DE AMBIENTE

En aras a garantizar la representación ciudadana en la formulación de propuestas, observaciones y sugerencias a las direcciones regionales del Ministerio de Ambiente, se crean las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales de Ambiente.

La Ley establece la manera en que deben integrarse las comisiones así: "...

1. Provincial. Por el gobernador, la junta técnica, representantes del consejo provincial de coordinación y representantes de la sociedad civil del área. 2. Comarcal. Por el representante del Congreso General Indígena, representantes del Consejo de Coordinación Comarcal, la junta técnica y representantes de la sociedad civil del área. 3. Distrital. Por el alcalde, representantes del consejo municipal y representantes de la sociedad civil del área.”³⁹

³⁹ Artículo 15, Capítulo III, Título I, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

1. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO NACIONAL

El Principio 15 de la Declaración de Estocolmo consagra el Principio de Planificación, al tocar el tema de la importancia de planificar los asentamientos humanos y la urbanización, evitando repercusiones ambientales y con miras a obtener los máximos beneficios económicos, sociales y ambientales. Este Principio se refleja en nuestro ordenamiento jurídico al señalar que el Ministerio de Ambiente, de manera coordinada con las demás autoridades competentes, deberá “velar por los usos del espacio en función de sus aptitudes ecológicas, sociales y culturales, su capacidad de carga, el inventario de recursos naturales renovables y no renovables y las necesidades de desarrollo. 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 Nacional.”⁴⁰

Se entiende como Ordenamiento Ambiental Territorial “el proceso de planeación, evaluación y control, dirigido a identificar y programar actividades

⁴⁰ Artículo 22, Capítulo I, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

humanas compatibles con el uso y manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, respetando la capacidad de carga del entorno natural, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, así como para garantizar el bienestar de la población.⁴¹”

Son complementarias en materia de ordenamiento territorial las disposiciones contenidas en la *“Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal; y la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, así como sus normas relacionadas o sus equivalentes en el futuro.”*⁴²”

2. PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La acción humana o de la naturaleza puede causar alguna modificación del ambiente, generando así un impacto ambiental. Es importante llevar a cabo estudios de evaluación del ambiente para determinar si existe la posibilidad de que se produzca un desequilibrio ecológico o daño ambiental. El Principio

⁴¹ Artículo 2, Capítulo II, Título I, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁴² Artículo 75, Título III de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

sobre la utilización del Estudio de Impacto Ambiental, que emana del Principio 17 de la Declaración de Río, es un instrumento nacional que permite tomar una acertada decisión sobre los proyectos que se puedan llevar a cabo, desde un enfoque sostenible y amigable con el medio ambiente. A través de ellos se pueden maximizar los beneficios y disminuir los impactos no deseados. Le corresponde al Ministerio de Ambiente establecer las condiciones a que estarán sujetas las obras y actividades que puedan causar un desequilibrio ecológico o desafiar los máximos establecidos en la legislación panameña aplicables para la protección, conservación, preservación o restauración de los ecosistemas, con el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

En este sentido, la legislación patria señala que previo a la ejecución de una obra, proyecto o actividad que pueda generar algún riesgo ambiental⁴³, se requerirá llevar a cabo un estudio de impacto ambiental, independientemente de su carácter público o privado. Este proceso de evaluación ambiental aplica en todo el territorio del país, incluyendo las comarcas indígenas y la cuenca del Canal de Panamá.⁴⁴

⁴³ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; el riesgo ambiental se refiere a “la posibilidad de causar daño al entorno o a los ecosistemas.”

⁴⁴ Artículo 23, Capítulo II, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

Contar con el permiso o autorización de otras autoridades competentes, para la ejecución de una obra, proyecto, o actividad; no supone la viabilidad ambiental hasta tanto no sea aprobado el estudio de impacto ambiental.⁴⁵ El contenido de un estudio de impacto ambiental es definido por el Ministerio de Ambiente, en coordinación con las autoridades competentes, y publicado en el manual del procedimiento respectivo.⁴⁶

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo 209 de 2006, en su artículo 24, existen tres categorías de Estudios de Impacto Ambiental:

Categoría I: “pueden generar impactos ambientales negativos no significativos y no conllevan riesgos ambientales.”

Categoría II: “pueden ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afecten parcialmente el ambiente, los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables, conforme a la normativa ambiental aplicable.”

Categoría III: “pueden producir impactos ambientales negativos de significación cuantitativa o cualitativa que ameriten un análisis más profundo para su evaluación y la identificación y aplicación de las medidas de mitigación correspondientes.”

⁴⁵ Artículo 20, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá; que adiciona un párrafo al artículo 23 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Panamá.

⁴⁶ Artículo 25, Capítulo II, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

La categoría de un Estudio de Impacto Ambiental puede ser determinada mediante los siguientes criterios que establece el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 209 de 2006:

Criterio 1: Riesgos para la salud de la población, flora y fauna, y ambiente.

Criterio 2: Alteraciones significativas sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica y territorios o recursos con valor ambiental y/o patrimonial.

Criterio 3: Alteraciones significativas sobre los atributos que dieron origen a un área clasificada como protegida o de valor paisajístico y estético.

Criterio 4: Reasentamientos, desplazamientos y reubicaciones de comunidades humanas, y alteraciones significativas sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, incluyendo los espacios urbanos.

Criterio 5: Alteraciones sobre monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y perteneciente al patrimonio cultural.

Toda actividad, proyecto, obra que requiera de un estudio de impacto ambiental, la institución pública promotora estará obligada a incluir en su presupuesto los recursos necesarios para sufragar su elaboración y asumir el

costo que demande el Plan de Manejo Ambiental y la resolución administrativa que lo aprobó.⁴⁷

El artículo 21 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, hace una modificación parcial al artículo 24 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, haciendo hincapié en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana en las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, siendo las siguientes:

1. La presentación, ante el Ministerio de Ambiente, de un estudio de impacto ambiental, según se trate de actividades, obras o proyectos, contenidos en la lista taxativa de la reglamentación de la presente Ley, cuyos requisitos, categoría y contenidos sean de conformidad a dicha reglamentación.
2. La revisión del estudio de impacto ambiental por el Ministerio de Ambiente.
3. La aprobación o rechazo del estudio de impacto ambiental por el Ministerio de Ambiente.
4. El seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Plan de Manejo Ambiental y del estudio de impacto ambiental aprobado y del contenido de la resolución de aprobación.

El Ministerio de Ambiente, a fin de prevenir daños al ambiente y a la salud humana, podrá decretar la paralización de aquellas obras, proyectos o actividades que incumplan en la presentación o ejecución del estudio de impacto ambiental o cualquier instrumento de gestión ambiental asignado.⁴⁸

El recurso de reconsideración es el vehículo a interponer contra las decisiones del Ministerio, agotando la vía gubernativa.⁴⁹

⁴⁷ Artículo 22, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

⁴⁸ Artículo 23, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

⁴⁹ Artículo 24, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

3. NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL

Se entiende por Calidad Ambiental aquel estado del ambiente que permite el “desarrollo sustentable o racional, la conservación de la diversidad biológica y el mejoramiento del nivel de vida de la población humana.⁵⁰” Las Normas de Calidad Ambiental también se conocen como normas ambientales de absorción⁵¹, y las mismas sirven para establecer los límites permisibles de determinadas sustancias, elementos; con el fin de prevenir y controlar la contaminación ambiental; preservando la integridad de las personas, los ecosistemas y sus interrelaciones, y el medio ambiente en general.

La reglamentación de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 contempla la distinción entre normas de calidad ambiental primarias, relacionadas con la protección de la vida y la salud humana; mientras que las normas de calidad ambiental secundarias tienen por objeto proteger los recursos naturales, la flora y la fauna.

Para ilustrar, el máximo nivel de ruido permitido en un área residencial; el

⁵⁰ Artículo 2, Capítulo II, Título I, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁵¹ Aportes para la Administración de Justicia en Panamá, p. 98, Panamá, 2005.

máximo nivel de gas llamado dióxido de carbono que puede arrojar al aire la chimenea de una fábrica; y, el mínimo nivel de oxígeno que debe haber en un recinto cerrado para que los trabajadores permanezcan en él; son ejemplos de normas de calidad ambiental.

El Ministerio de Ambiente tiene competencia para dirigir los procesos de elaboración de propuestas de calidad ambiental, garantizando la participación de otras autoridades competentes y de la comunidad organizada.⁵² Las normas de calidad ambiental son de obligatorio cumplimiento dentro del territorio nacional, y en su ejecución participarán autoridades competentes, las comarcas, los municipios y la comunidad.⁵³

El Órgano Ejecutivo podrá emitir normas de calidad ambiental temporales, que tengan como finalidad la recuperación de áreas ambientalmente críticas o superar situaciones de contingencia en casos de desastres naturales. Cuando se emita un decreto ejecutivo dentro de esta misma línea, los mismos deberán fijar cronogramas de cumplimiento, con plazos establecidos “hasta de tres años para caracterizar los efluentes, emisiones o impactos ambientales; y hasta de ocho años, para realizar las acciones o introducir los

⁵² Artículo 32, Capítulo III, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁵³ Artículo 34, Capítulo III, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

cambios en los procesos o tecnologías para cumplir las normas.^{54,} En caso de que las autoridades municipales emitan normas en este sentido, las mismas deberán ser refrendadas por el Ministerio de Ambiente.⁵⁵ Las empresas que cumplan con los plazos previamente citados, se podrán acoger al sistema de incentivos, de acuerdo con la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 y su reglamentación.⁵⁶

El Estado panameño, por conducto del Ministerio de Ambiente, certificará los procesos y productos ambientalmente limpios, a aquellas instituciones privadas o terceros que cumplan con las exigencias. Esta certificación será coordinada con otras autoridades competentes.⁵⁷

4. SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

En materia ambiental, uno de los principios más importantes es el de la prevención. Los Principios 2 y 4 de la Declaración de Estocolmo planteaban la necesidad de preservar los recursos o bienes ambientales; igualmente la doctrina ambiental contempla el Principio del Criterio de Precaución⁵⁸, que

⁵⁴ Artículo 36, Capítulo III, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁵⁵ ÍDEM.

⁵⁶ Artículo 25, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

⁵⁷ Artículo 39, Capítulo III, Título IV, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁵⁸ Vásquez Ramos, Eliana Marisol. El Derecho Ambiental en Panamá. El Derecho Ambiental en Latinoamérica y la Actuación del Ministerio Público. Tomo II-Centroamérica, México y

emana del Principio 15 de la Declaración de Río, cuando señala que ante un "...peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

Ambos principios (Prevención y Criterio de Precaución), se encuentran aparejados en el núcleo del derecho ambiental⁵⁹, y a nuestra consideración, va alineado con el espíritu de la supervisión, control y fiscalización ambiental que la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 define como aquella "acción de seguimiento del estado del ambiente durante el desarrollo del proyecto, obra o actividad, desde su inicio hasta su cierre, para asegurar que las medidas de mitigación o conservación se lleven a la práctica y se verifique la posibilidad de que aparezcan nuevos impactos durante el periodo de ejecución del proyecto, obra o actividad."⁶⁰ La definición anterior es producto de la actualización de conceptos por parte de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, dando un mayor alcance a lo que anteriormente se conocía como "Seguimiento y Control", consignado en la versión anterior del artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

República Dominicana. Organizado por Annelise Monteiro Steigleder y Luciano Furtado Loubet. 2010.

⁵⁹ MARTÍNEZ, María Paulina, Protección Ambiental (Principio Precautorio), Cuadernos de Epoca, Serie Medio Ambiente, 1ª ed. Buenos Aires – Madrid; Ciudad Argentina, 2008, página 37.

⁶⁰ Artículo 16, Capítulo I, Título II, que reforma el artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

Todas las obras, actividades y proyectos sujetos a la evaluación de impacto ambiental⁶¹ están obligados a la presentación del Plan de Manejo Ambiental y al cumplimiento de las normas ambientales, como parte del proceso de supervisión, control y fiscalización.⁶²

5. INFORMACIÓN AMBIENTAL

El derecho a la información ambiental tiene importancia al constituirse como un elemento básico para la participación social. La Constitución Política de Panamá en su artículo 41, consagra el derecho de petición, consulta o queja que tienen las personas, ya sea por un interés individual o colectivo, ante los servidores públicos, quienes deben resolver tal solicitud dentro de treinta días, de no hacerlo en dicho término serán sancionados. En esa misma línea, el artículo 43 de esta misma Carta Magna permite el acceso a información pública o de interés colectivo, que dispongan tanto funcionarios como personas privadas, siempre y cuando esa información no esté limitada. De la misma manera, Panamá cuenta con la Ley No. 6 de 22 de enero de

⁶¹ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el concepto Evaluación de Impacto Ambiental como aquel "sistema de advertencia temprana para la toma de decisiones, cuya finalidad es verificar continuamente el cumplimiento de las normas y políticas ambientales de proyectos públicos y privados. Este instrumento permite anticipar, prevenir y gestionar los impactos ambientales, así como integrar las consideraciones ambientales al diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos."

⁶² Artículo 26 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica el artículo 40 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá

2002 que estableció la Ley de Transparencia. Ésta contempla en su artículo 2 que *“Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o conocimiento de las instituciones indicadas en la presente ley.”*

Lo anterior es cónsono con la esencia del Principio 10 de la Declaración de Río, relacionado con el derecho a obtener información ambiental que esté a disposición de las autoridades, a través de procedimientos judiciales y administrativo.

5.1 SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

El Sistema Nacional de Información Ambiental es el competente para recopilar, sistematizar, almacenar y distribuir información ambiental⁶³ de los recursos naturales y de sostenibilidad ambiental⁶⁴ del Estado, entre los organismos públicos y privados, de forma idónea, veraz y oportuna. La información ambiental es de libre acceso y cualquier particular puede solicitarla, asumiendo el costo del servicio. Una de las responsabilidades que tiene el Ministerio de Ambiente en este ámbito es la elaboración al término de cada período de gobierno, de un informe sobre el estado del ambiente, y

⁶³ Artículo 45, Capítulo V, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁶⁴ Artículo 28 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica parcialmente el artículo 45, Capítulo V, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

para ello contará con el apoyo en tiempo oportuno del Sistema Interinstitucional de Ambiente. Por otra parte, corresponde al Ministerio de Ambiente, junto con la autoridad competente, organizar un centro de información⁶⁵ que cuente con una “base de datos sobre normas de calidad ambiental, relacionadas con actividades comerciales, agropecuarias e industriales.”⁶⁶

6. EDUCACIÓN AMBIENTAL

Panamá fue el primer país que promulgó legislación sobre la conservación del ambiente, que se materializó en la Ley 10 de 24 de junio de 1992, que impulsa la Educación Ambiental a todos los niveles de la educación panameña.⁶⁷ La Educación Ambiental es el Principio 19 de la Declaración de Estocolmo, donde se estimula la educación formal e informal en esta materia.

⁶⁵ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define centro de información como la “unidad de información donde se encuentra una base de datos sistematizada.”

⁶⁶ Artículo 47, Capítulo v, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁶⁷ Modernizan Términos en Educación Ambiental, 2014, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/modernizan-términos-en-educación-ambiental>

El Estado panameño tiene como deber diseminar información relativa a la conservación ambiental y al aprovechamiento de los recursos naturales de una manera sostenible.⁶⁸

La Asamblea Nacional aprobó en tercer debate el proyecto de Ley 28 sobre Educación Ambiental, que “actualiza conceptos en materia ambiental que datan desde 1992 para adecuarlo a un lenguaje más cónsono con las realidades ambientales como son el tema de desastre y riesgo”⁶⁹; que posteriormente fue sancionado por el Órgano Ejecutivo, siendo la actual Ley 38 de 2 de diciembre de 2014.

Dicha Ley establece la “enseñanza obligatoria de la Educación Ambiental y la Gestión Integral de Riesgo de Desastres en el sistema educativo en el primer, segundo y tercer nivel de enseñanza, oficiales y particulares, como eje transversal y una estrategia para la conservación, el desarrollo sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente y la prevención ante eventos adversos, mediante métodos alternativos de comunicación, educación, capacitación e investigación.”⁷⁰

⁶⁸ Artículo 48, Capítulo VI, Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁶⁹ Nueva Educación Ambiental para Enfrentar Riesgos de Desastres, 2014, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/nueva-educación-ambiental-para-enfrentar-riesgos-de-desastres>

⁷⁰ Artículo 1 de la Ley 38 de 2 de diciembre de 2014. Panamá.

El Ministerio de Ambiente tiene la responsabilidad de fomentar el cumplimiento de la Ley 38 de 2 de diciembre de 2014⁷¹. Dicha Ley crea la Comisión de Educación Ambiental y de Gestión Integral de Riesgo para fomentar la educación ambiental como eje transversal, a nivel nacional, en la que podrán tener participación entidades gubernamentales, no gubernamentales, e internacionales relacionadas que guarden relación con los objetivos de la misma. La dirección de esta Comisión está a cargo del Ministerio de Educación, por conducto de la Dirección Nacional de Educación Ambiental.⁷²

7. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

La investigación científica y tecnológica son parte fundamental del desarrollo de un país. Por lo tanto, dicha investigación debe aplicarse en ámbito ambiental, tomando en cuenta que el desarrollo debe ser sostenible y sustentable para así tener una política ambiental de vanguardia. El Estado panameño fomentará programas para la investigación científica y tecnológica en el ámbito ambiental, proveyendo iniciativas tanto públicas como privadas⁷³,

⁷¹ Artículo 29 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica el artículo 49 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁷² Artículo 2 de la Ley 38 de 2 de diciembre de 2014. Panamá.

⁷³ Artículo 30, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

que vayan alineadas con los objetivos de la gestión ambiental en Panamá. El Ministerio de Ambiente tendrá la responsabilidad de elaborar y ejecutar el Programa Permanente de Investigación Científica y Tecnológica, “ orientado a entender los aspectos de la gestión ambiental y los recursos naturales y aplicarlos a la toma de decisiones nacionales.”⁷⁴”

8. DESASTRES Y EMERGENCIA AMBIENTALES

Una de los aspectos que en nuestra opinión es de suma importancia para lograr una gestión ambiental exitosa es la estimulación de una conciencia ambiental en la sociedad civil y en la sociedad política de un país; ello incluye reconocer que nuestro país y el mundo en general no están exentos de desastres naturales. Un desastre ambiental es un “incidente o serie de incidentes que conduzcan a una grave perturbación de un sistema humano, social o ambiental, en que la integridad y la viabilidad de ese sistema se vean deterioradas y exijan una intervención y medidas de recuperación urgentes.”⁷⁵

⁷⁴ Artículo 31, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

⁷⁵ Numeral 37, artículo 2, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

El Estado panameño y la sociedad civil⁷⁶, tienen como deber adoptar medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales, así como informar de manera inmediata su acontecimiento. El Ministerio de Ambiente debe velar por la existencia de planes de contingencia, colaborando en su implementación, para que sean aplicados por autoridades competentes y la sociedad civil, de generarse un desastre ambiental.⁷⁷ Cuando los efectos de desastres ambientales sean de significativa magnitud, le corresponde al Estado declarar la emergencia ambiental en las zonas que se vean afectadas por dichos desastres. De la misma manera, el Estado implementará medidas de apoyo y movilización de los recursos humanos y económicos para asistir a los damnificados y revertir las afectaciones ocasionadas.⁷⁸

⁷⁶ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el concepto Sociedad Civil como el "conjunto de personas, naturales o jurídicas, titulares de un interés colectivo o difuso conforme a la presente Ley, que expresan su participación pública y social en la vida local y/o nacional."

⁷⁷ Artículo 53, Capítulo IX, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁷⁸ Artículo 54, Capítulo IX, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

CAPÍTULO V

LOS RECURSOS NATURALES

1. ÁREAS PROTEGIDAS Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El concepto de área protegida es definido como aquella “área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales.”⁷⁹ Panamá debe fomentar actividades que conviertan las áreas protegidas en activos del país. Por ejemplo, a través del turismo ecológico, donde cada visita genere ingresos para el Estado y al mismo tiempo se promueve la conciencia sobre el papel que juega la naturaleza en Panamá y el mundo. La diversidad biológica o biodiversidad se entiende como la “variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos. Se encuentra dentro de cada especie, entre especies y entre ecosistemas.”⁸⁰

⁷⁹ Numeral 5, artículo 2, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁸⁰ Numeral 40, artículo 2, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

1.1 SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), creado mediante la Ley 41 de 1 de julio de 1998, constituye todas las áreas protegidas legalmente a través de leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales⁸¹ o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.⁸² Las mismas deben cumplir con el manejo, uso y gestión; como compromiso asumido al ratificar los convenios internacionales. La administración del SINAP está a cargo del Ministerio de Ambiente.

La Ley 8 afirma que las áreas protegidas son bienes de dominio público del Estado y su regulación le corresponde al Ministerio de Ambiente; quien determinará lo relacionado con el otorgamiento de concesiones a personas naturales y jurídicas, tanto para la administración, como para los servicios dentro del área protegida. Destacamos la necesidad de cumplimiento con las exigencias de consultas públicas y de estudios técnicos previos a la concesión. El reglamento correspondiente para ello regulará el procedimiento,⁸³ y las concesiones deberán cumplir con el plan de

⁸¹ Artículo 66, Capítulo II, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁸² Artículo 33, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015; que modifica el artículo 66 de Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁸³ ÍDEM.

concesiones administrativas⁸⁴ y de servicios elaborado por el Ministerio de Ambiente.⁸⁵

Uno de los aspectos novedosos que la Ley 8 presenta es la integración de las zonas de reserva al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.⁸⁶ El concepto de zona de reserva nace en la Ley que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, refiriéndose al “espacio geográfico declarado por la autoridad competente, con el objeto de proteger y preservar áreas de reproducción, de reclutamiento y de repoblamiento de las especies, que se consideren importantes para los objetivos de la presente Ley.”⁸⁷

La diversidad biológica se garantiza mediante la conservación, donde el Estado juega un papel muy importante al estimular prácticas y actividades compatibles con el ambiente, como lo es la creación de reservas naturales privadas y servidumbres ecológicas⁸⁸ en terrenos privados, a través de sistemas de mecanismos de mercado. Si la tierra se encuentra dentro de los

⁸⁴ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el concepto Concesión de Administración como el “contrato mediante el cual se otorga a un municipio, gobierno provincial, patronado, fundación o empresa privada, la facultad de realizar actividades de manejo, conservación, protección y desarrollo de un área protegida, en forma autónoma.”

⁸⁵ Artículo 70, Capítulo II, Ley 41 de 1 julio de 1998. Panamá.

⁸⁶ Artículo 34, Capítulo I, Título II, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

⁸⁷ Numeral 23, artículo 2, Capítulo I, Título I, Ley 44 de 23 de noviembre de 2006. Panamá.

⁸⁸ La Ley 41 de 1 de julio de 1998, en el numeral 69 del artículo 2, Capítulo I, Título I, define servidumbre ecológica como un “acuerdo privado de voluntades, en el que el propietario de un predio se compromete, temporal o permanentemente, a cederlo en todo o en parte para cumplir con motivos de conservación ecológica acordados en beneficio de otro y otros predios públicos o privados, a título oneroso o gratuito.”

límites o zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, y el propietario se adscribiere de manera voluntaria a dichos sistemas de incentivos, los beneficios de éstos podrían aplicársele a sus tierras.⁸⁹

2. PATRIMONIO FORESTAL DEL ESTADO

La normativa ambiental consigna los componentes del patrimonio forestal del Estado. El artículo 73, capítulo III del Título VI de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 señala que el inventario del patrimonio forestal del Estado lo constituyen los bosques naturales, bosques plantados y tierras forestales. Es responsabilidad del Ministerio de Ambiente el registro, promoción y administración de los mismos.⁹⁰

En tanto, el artículo 74, capítulo III del Título VI de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 establece lo siguiente: “ La tala rasa o deforestación de bosques naturales, no se considerará como elemento probatorio por la autoridad competente, para solicitar el reconocimiento del derecho de posesión o titulación de tierras.” La Ley 8 de 25 de marzo de 2015 adiciona al párrafo anterior lo siguiente: “Cuando esta acción se realice sin el otorgamiento de

⁸⁹ Artículo 68, Capítulo II, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁹⁰ Artículo 38 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica parcialmente el artículo 73 del Capítulo III, Título VI de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

permisos ni el seguimiento establecido en esta Ley, sus reglamentos y normas complementarias se constituye en infracción administrativa, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Para proceder con dicha infracción, se deberá realizar una inspección y la emisión del informe correspondiente.”

3. USO DE SUELOS

Cuando se habla de suelos se refiere a la parte superficial de la corteza terrestre, biológicamente activa, proveniente de la alteración física o química de las rocas o los residuos de las actividades del ser humano.

La Ley establece que el uso de los suelos no debe ir en contra de la vocación y aptitud ecológica, debe ser compatible con los programas de ordenamiento ambiental del territorio nacional. “Los usos productivos de los suelos evitarán prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ambientales adversos.”⁹¹”

⁹¹ Artículo 75, Capítulo IV, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

El Ministerio de Ambiente podrá imponer sanciones en el evento de que una actividad pública o privada provoque la degradación severa del suelo.⁹² Estas sanciones incluirán acciones para la recuperación o mitigación, según sea el caso.⁹³

4. RECURSOS ENERGÉTICOS

Las actividades relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía, como política estatal, será formulada por la Secretaría Nacional de Energía, de manera coordinada con el Ministerio de Ambiente, en lo que verse sobre el impacto ambiental, los recursos naturales “propiciando el desarrollo sostenible y la generación de energía limpia⁹⁴” y eficiente.

Con respecto a este tema, consideramos necesario optar por energías limpias, así como de las más sofisticadas fuentes de energía como lo es la solar. Si bien se puede aducir que la adquisición de tecnología conlleva un gasto importante, pensamos que Panamá cuenta con los recursos necesarios para modernizar su sistema de generación, transmisión y

⁹² Artículo 76, Capítulo IV, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁹³ ÍDEM.

⁹⁴ Artículo 43 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; que modifica parcialmente el artículo 87 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

distribución de energía, alineándose así con el objetivo de un desarrollo sostenible y sustentable.

5. RECURSOS MINERALES

La actividad minera genera impactos ambientales, y es por ello que le compete al Ministerio de Ambiente regular la materia.⁹⁵ La Ley señala estrictamente que “el titular de la actividad minera y metalúrgica es responsable por las emisiones, vertimientos y desechos, que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.⁹⁶” La actividad minera requiere de la implementación de un Plan de Manejo Ambiental; y será competencia del Ministerio de Ambiente supervisar, controlar y vigilar su correspondiente aplicación.⁹⁷

Por otra parte, los planes de manejo ambiental o los programas de adecuación y manejo ambiental, que sean requeridos luego del estudio de impacto ambiental o de las auditorías ambientales, deberán contar con la

⁹⁵ Artículo 90, Capítulo IX, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁹⁶ Artículo 91, Capítulo IX, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁹⁷ Artículo 44 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; que modifica parcialmente que artículo 92 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

aprobación del Ministerio de Ambiente, que podrá “suspender y sancionar por el incumplimiento de las normas.”⁹⁸”

6. CALIDAD DEL AIRE

El aire es un recurso natural de dominio público, y es por ello que su conservación es de interés social.⁹⁹ La entidad competente para normar sobre la materia es el Ministerio de Ambiente, junto con otras autoridades que dentro de sus funciones se señale competencia para ello, “estableciendo programas de seguimiento controlado, los niveles y parámetros permisibles, con el objeto de proteger la salud, los recursos naturales y la calidad del ambiente.”¹⁰⁰ La Ley reconoce del bosque el servicio ambiental de captura de carbono.¹⁰¹ Los servicios ambientales pueden generar la captación de recursos económicos y financieros.

7. RECURSOS HÍDRICOS

Los recursos hídricos son cuerpos de agua que existen en nuestro planeta, ello incluye los océanos, ríos, arroyos y lagunas. Los recursos hídricos

⁹⁸ Artículo 45 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015; que modifica parcialmente el artículo 93 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

⁹⁹ Artículo 77, Capítulo V, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁰⁰ Artículo 78, Capítulo V, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁰¹ Artículo 79, Capítulo V, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

aunque renovables, están pasando por una sobreexplotación y contaminación provocada por las actividades humanas, que ponen en riesgo la disponibilidad de este vital líquido llamado agua. Uno de los riesgos que enfrentan las sociedades es que el incremento del consumo de dicho recurso y la contaminación del mismo superen su capacidad auto regeneradora.

Las actividades que generen variaciones en el régimen, naturaleza o calidad del agua podrán llevarse a cabo bajo la autorización del Ministerio de Ambiente.¹⁰² El agua es un recurso natural de dominio público, y su conservación es de interés social.¹⁰³ “Sus usos se encuentran condicionados a la disponibilidad del recurso y a las necesidades reales del objeto a que se destinan.¹⁰⁴” Todo aquellos que aprovechen estos recursos hídricos deberán cumplir con el Plan de Manejo Ambiental.

Los recursos hídricos disponibles en el área de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, en lo relacionado a su administración, conservación, uso, mantenimiento, será competencia de la Autoridad del Canal de Panamá, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, para la aplicación de medidas

¹⁰² Artículo 80, Capítulo VI, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁰³ Artículo 81, Capítulo VI, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁰⁴ ÍDEM.

alineadas con los objetivos de un manejo sostenible con los recursos naturales.¹⁰⁵

8. RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

Los recursos hidrobiológicos son aquellos recursos renovables que encontramos en los océanos, lagos, lagunas, ríos; que reúna las condiciones necesarias para mantener una flora y fauna, que pueda ser aprovechada por el ser humano para satisfacer necesidades. Son múltiples los beneficios que se pueden obtener de los recursos hidrobiológicos, por ejemplo, beneficios económicos (industria pesquera), beneficios ambientales (captura de CO₂), biológicos (diversidad biológica de especies, que pueden constituir una fuente genética), etc.

La Autoridad Marítima de Panamá es la responsable, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, de formular el Plan de Ordenamiento de Recursos Hidrobiológicos, para su uso, conservación y recuperación sostenible de estos recursos. Las normas de pesquerías que elabore la Autoridad Marítima

¹⁰⁵ Artículo 84, Capítulo VI, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

de Panamá, en base a sistemas de ordenamiento pesquero, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente.

9. RECURSOS MARINOCOSTEROS Y HUMEDALES

Los recursos marinocosteros constituyen parte del patrimonio nacional, y su aprovechamiento, manejo y conservación está sujeto a las disposiciones que emita la Autoridad Marítima de Panamá.¹⁰⁶ Cuando estos recursos se encuentren en áreas protegidas, la competencia será del Ministerio de Ambiente. El Ministerio de Ambiente y la Autoridad Marítima de Panamá “darán prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. Las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas.¹⁰⁷”

¹⁰⁶ Artículo 94, Capítulo X, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁰⁷ Artículo 95, Capítulo X, Título VI, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

CAPÍTULO IV

LAS COMARCAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

1. GENERALIDADES SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES EN TIERRAS OCUPADAS POR COMARCAS O PUEBLOS INDÍGENAS

El régimen aplicable para el desarrollo de actividades, obras o proyectos que impacten el ambiente en comunidades indígenas está consignado en el Título VII de la Ley General de Ambiente. El Estado panameño reconoce el derecho que tienen las comarcas y pueblos indígenas al uso, manejo y aprovechamiento tradicional de los recursos naturales ubicados dentro de sus territorios, los reconocidos mediante Ley.¹⁰⁸ Éstos deberán cumplir con los fines de protección y conservación que establece la Constitución y demás disposiciones legales de ambiente. Tomando en cuenta que las obras, actividades o proyectos llevados a cabo en territorios indígenas reconocidos por Ley podrían impactar en la esfera ambiental, social y cultural de manera permanente e irreversible, el Ministerio de Ambiente tiene la responsabilidad

¹⁰⁸ Artículo 98, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

de coordinar con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.¹⁰⁹

El Estado garantizará el respeto y preservación de los conocimientos tradicionales e innovaciones de la población indígena, que guarden relación con conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, estimulando a la participación de las comunidades indígenas.¹¹⁰ Cuando se lleven a cabo actividades en las comarcas o territorios indígenas, éstos tendrán derecho a una participación de los beneficios económicos compensatorios que puedan derivarse, cuando dichos beneficios económicos no estén contemplados en leyes vigentes.¹¹¹

Es menester respetar la integridad cultural, social, económica, y los valores espirituales de estas; preservando la identidad cultural. Dicho lo anterior, la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales debe ser llevado a cabo con la garantía de no causar detrimento a los valores de las poblaciones indígenas,¹¹² esto incluye el respeto a sitios sagrados utilizados como cementerio, culto religioso, o similares que constituyan un

¹⁰⁹ Artículo 96, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹⁰ Artículo 97, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹¹ Artículo 105, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹² Artículo 99, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

valor espiritual.¹¹³ Cuando este aprovechamiento sea con fines comerciales o industriales, es necesaria la autorización emitida por autoridades nacionales y comarcales. Es importante resaltar que los miembros de las poblaciones indígenas que se planteen presentar proyectos para aprovechar los recursos naturales dentro de las tierras que ocupan, contarán con una preferencia en cuanto al otorgamiento de las autorizaciones, siempre que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos. Esto no limita el derecho de participación y de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que puede tener una empresa.¹¹⁴

Además, debe existir un procedimiento de consulta orientado a generar acuerdos con los representantes de las comunidades, en relación a sus derechos, costumbres y posibles beneficios.¹¹⁵ El Ministerio de Ambiente será vigilante de que el aprovechamiento de los recursos naturales sea para beneficio y bienestar de los pueblos indígenas.¹¹⁶

La Ley consigna que las tierras que se encuentren en territorios y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables; sin perjuicio del sistema de transmisión de tierras en las comunidades indígenas. Para que

¹¹³ Artículo 100, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹⁴ Artículo 104, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹⁵ Artículo 103, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹¹⁶ Artículo 49 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que hace una modificación parcial al artículo 101, Título VII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

las comunidades indígenas sean trasladadas de sus comarcas, tierras y reservas, debe existir su previo consentimiento. En caso de traslado, éstos tienen derecho a una indemnización previa y a la reubicación en tierras comparables a las que ocupaban.¹¹⁷

¹¹⁷ Artículo 102, Título VII, Ley 41 de julio de 1998. Panamá.

CAPÍTULO VI

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

1. GENERALIDADES

La Real Academia Española de la Lengua define responsabilidad como aquella "deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal"¹¹⁸; ó la "capacidad existente con todo sujeto activo de derecho para reconocer y accionar las consecuencias de un hecho realizado libremente."¹¹⁹

Las personas naturales y jurídicas tienen la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación.¹²⁰ La infracción de las obligaciones establecidas en la legislación ambiental acarrea responsabilidad civil, administrativa o penal, según sea el caso. El que produce daño al ambiente, independientemente de las responsabilidades civiles, administrativas y penales, estará obligado a reparar el daño causado, asumir las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.¹²¹ Quienes

¹¹⁸ Real Academia Española de la Lengua. Definición de Responsabilidad. Disponible en el sitio web: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=TYfZJAA36DXX2qpVUiZ3>

¹¹⁹ ÍDEM.

¹²⁰ Artículo 106, Capítulo I, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹²¹ Artículo 108, Capítulo I, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

generen daños cuya causa sean desechos peligrosos¹²², incluyendo radioactivos, tienen responsabilidad solidaria con los encargados de su transporte y manejo. Los encargados del manejo sólo serán responsables durante la etapa en que intervengan.¹²³

1.1 RESPONSABILIDAD OBJETIVA

La responsabilidad objetiva es definida como la “obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural o a las cosas de resarcir el daño y perjuicios causados.”¹²⁴ En este sentido, tanto personas naturales como personas jurídicas que “emitan, viertan, dispongan o descarguen sustancias o desechos¹²⁵ que afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes

¹²² La Ley 41 de 1 de julio de 1998, en su artículo 2 define las sustancias potencialmente peligrosas como “aquellas que, por su uso o propiedades físicas, químicas, biológicas o tóxicas, o que por sus características oxidantes, infecciosas, de explosividad, combustión espontánea, inflamabilidad, nocividad, irritabilidad o corrosividad, pueden poner en peligro la salud humana, los ecosistemas o el ambiente.”

¹²³ Artículo 110, Capítulo I, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹²⁴ Numeral 65, Artículo 2, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹²⁵ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el término desecho como aquel “material generado o remanente de los procesos productivos o de consumo que no es utilizable, ni reutilizable, ni reciclable.”

especiales relacionadas con el ambiente.”¹²⁶

La noción de responsabilidad objetiva es opuesta a la de responsabilidad subjetiva. Es objetiva al no depender de la voluntad del sujeto, pues “no interesa si el sujeto obró intencional o negligentemente.”¹²⁷

2. RESPONSABILIDAD CIVIL

La acción civil en materia ambiental se encuentra consignada de los artículos 116 al 119, Capítulo III, Título VIII de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, y se mantienen vigentes, pues no existen disposiciones de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 que eliminen o modifiquen lo relacionado a la acción civil.

El Estado, los particulares, las organizaciones no gubernamentales y los municipios; en aras a defender el derecho a un ambiente sano, podrán promover acciones judiciales cuyo objeto sea reparar el ambiente afectado o la indemnización del daño causado¹²⁸, y se tramitará conforme al procedimiento sumario y no ocasionará costas, salvo en casos de demandas

¹²⁶ Artículo 109, Capítulo I, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹²⁷ Aportes para la Administración de Justicia en Panamá, p. 112, Panamá, 2005.

¹²⁸ Artículo 118, Capítulo II, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

temerarias.¹²⁹ Estas acciones prescriben a los diez años de la realización o conocimiento del daño.¹³⁰ Constituyen prueba pericial y dan fe pública los informes preparados por personas idóneas del Ministerio de Ambiente, la Contraloría General de la República o la autoridad competente.¹³¹

El Primer Circuito Judicial de Panamá contará con un Juez de Circuito Civil, que “conocerá de la responsabilidad ambiental, además de las funciones que, para estos cargos, establezca el Código Judicial.¹³²” Para ser Juez de Circuito Civil “se requieren los mismos requisitos establecidos para este cargo en el Código Judicial, además de cinco años, como mínimo, de experiencia en gestión ambiental.¹³³”

La Ley consigna la existencia seguros de responsabilidad civil ambiental, posibilitando a las compañías aseguradoras y reaseguradoras de Panamá para establecer dicha figura, con el objetivo de que empresarios puedan contar con un medio de seguridad para el resarcimiento económico de los daños causados.¹³⁴

¹²⁹ Artículo 117, Capítulo II, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³⁰ Artículo 119, Capítulo II, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³¹ Artículo 116, Capítulo II, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³² Artículo 125, Capítulo I, Título X, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³³ Artículo 126, Capítulo I, Título X, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³⁴ Artículo 113, Capítulo I, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La Ley 8 contempla modificaciones en materia de infracciones administrativas, en lo referente al catálogo de elementos para imponer la sanción, al monto tope que establecía la Ley 41 y a la competencia de quienes imponen las multas. El Ministerio de Ambiente tomará en cuenta elementos como la gravedad del riesgo y/o daño ambiental generado por la infracción, la reincidencia del infractor, su actuación con posterioridad al hecho, al grado de la inversión y su situación económica;¹³⁵ para imponer las sanciones administrativas.

Una infracción administrativa puede generarse por el incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental¹³⁶, su plan de manejo ambiental o su resolución de aprobación, del programa de adecuación y manejo ambiental; y es competencia del ministro o ministra de ambiente determinar el tipo de sanción aplicable según el caso, que puede ser una amonestación escrita y/o suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa, y/o multa, sin perjuicio de las sanciones

¹³⁵ Artículo 51 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica el artículo 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³⁶ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el concepto Estudio de Impacto Ambiental como aquel "documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, describe las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos."

principales y accesorias que disponen las normas complementarias existentes.¹³⁷

En cuanto al monto de las sanciones, el artículo 114 de la Ley 41, antes de su modificación establecía que las sanciones económicas impuestas por la entonces Autoridad Nacional del Ambiente, no debía exceder los diez millones de balboas; el administrador nacional del ambiente podía imponer una multa de hasta un millón de balboas; y le correspondía al Consejo Nacional del Ambiente imponer multas de un millón de balboas a diez millones. No obstante, el artículo 51 de la Ley 8 modifica el artículo 114 de la Ley 41, al no fijar un monto tope de las sanciones administrativas; y consignando que la imposición de multas corresponde al Ministerio de Ambiente.

Independientemente de la sanción administrativa impuesta, el infractor tendrá la obligación de “efectuar o asumir la limpieza, restauración, mitigación y/o compensación del daño ambiental a que haya lugar, a sus costas, según su valoración económica y fundamento técnico, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.”¹³⁸

¹³⁷ Artículo 50 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que modifica el artículo 112 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹³⁸ ÍDEM

La Ley establece la existencia de incentivos para los ciudadanos (individualmente o asociados legalmente), que denuncien un delito o infracción ambiental. Los incentivos deberán ser los mismos contemplados en la legislación fiscal para los casos de contrabando¹³⁹, entre otros que determina el reglamento de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

4. RESPONSABILIDAD PENAL

La afectación al ambiente podría conllevar una infracción de carácter penal. La autoridad competente para iniciar, investigar y practicar las pruebas que permitan descubrir al culpable o a los culpables de un delito ambiental es el Ministerio Público.¹⁴⁰ El Primer Circuito Judicial de Panamá contará con un Juez de Circuito Penal, que “conocerá de todos los casos ambientales que instruya el Ministerio Público.¹⁴¹” Para ser Juez de Circuito Penal “se requieren los mismos requisitos establecidos para este cargo en el Código Judicial, además de cinco años, como mínimo, de experiencia en gestión ambiental.¹⁴²”

La Ley 41 de 1 de julio de 1998 establece la creación y organización de fiscalías ambientales, que fungen como los agentes del Ministerio Público

¹³⁹ Artículo 115, Capítulo II, Título VIII, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁴⁰ Artículo 120, Capítulo I, Título IX, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁴¹ Artículo 125, Capítulo I, Título X, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁴² Artículo 126, Capítulo I, Título X, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

para la investigación de los delitos ecológicos. A continuación, transcribiremos los artículos 122, 352 g y 124 de la Ley en comento:

Artículo 122. *Se crean la Fiscalía Superior del Ambiente con sede en la provincia de Panamá, una Fiscalía de Circuito para la provincia de Colón y la Comarca de San Blas, con sede en la ciudad de Colón; una Fiscalía de Circuito con sede en la provincia de Panamá, una Fiscalía de Circuito para las provincias centrales, con sede en la ciudad de Penonomé; una Fiscalía de Circuito para las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, con sede en la ciudad de David; y una Fiscalía de Circuito para la provincia de Darién con sede en Metetí, a las que corresponderá la investigación de los delitos ambientales.*

Artículo 352g. *El Fiscal Superior del Ambiente, además de las funciones establecidas para los fiscales superiores en el Código Judicial, tendrá las siguientes atribuciones especiales:*

1. *Practicar todas las diligencias para el esclarecimiento de los delitos contra el ambiente, cuando por cualquier circunstancia sean afectados los recursos naturales y el ambiente.*
2. *Indagar a los sindicatos y practicar las pruebas para el esclarecimiento del hecho punible.*
3. *Colaborar estrechamente con la Autoridad Nacional del Ambiente.*
4. *Ejercer todas las acciones necesarias y convenientes, a fin de descubrir los actos ilícitos contra el ambiente sano y libre de contaminaciones.*

Artículo 124. *Para ser Fiscal Superior del Ambiente se requiere ser de nacionalidad panameña, mayor de treinta años de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener diploma de derecho, debidamente inscrito en el Ministerio de Educación o en la oficina que la ley señale, y certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia para el ejercicio de la abogacía. Se requiere, además, haber ejercido la profesión de abogado durante diez años y tener comprobada experiencia, no menor de cinco años, en gestión ambiental.*

Una pregunta que puede emerger luego de conocer los tipos de responsabilidades que pueden adquirirse en materia ambiental es la posibilidad de existencia de una triple responsabilidad. En nuestra opinión, la triple responsabilidad (administrativa, penal y civil), es posible siempre y cuando se trate de distintas causas independientes que constituyen

violaciones en los diversos ámbitos. Por ejemplo, si se genera un daño ambiental producto de sustancias que alteran el ambiente, la salud humana, los animales, o sean riesgo para la destrucción de ecosistemas; cabría una sanción administrativa si se demuestra la imputabilidad. Dicho anterior, de comprobarse la afectación de un daño moral indemnizable, y se identifican los actores, cabe iniciar un proceso civil. Adicionalmente, si a través de la falta cometida se configura un delito, es decir la violación de normas penales en materia ambiental, entonces es posible incoar un proceso de esta naturaleza.

CAPÍTULO VII

EL CAMBIO CLIMÁTICO

1. CONCEPTO

Una de las novedades más importantes de la Ley 8 del 25 de marzo de 2015 es que se reconoce el cambio climático como una amenaza para el ambiente y la biodiversidad. La misma define el cambio climático como una “importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del fortalecimiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.”¹⁴³

Dentro de los más relevantes impactos del cambio climático en la región está el incremento de la vulnerabilidad y eventos extremos; la inseguridad alimentaria; deforestación y pérdida de ecosistemas; la disponibilidad de agua; daños sobre la salud humana; pérdida de recursos marino-costeros; la reducción de la oferta turística; la afectación de la vida y la cultura de los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes; daños severos a la infraestructura y fuentes energéticas contaminantes de alto costo.

¹⁴³ Numeral 16, artículo 2, capítulo I, Ley 41 de 1 de 1 de julio de 1998. Panamá.

Un aporte sustancial de la Ley 8 es la inclusión de un décimo numeral dentro de los principios y lineamientos de la Política Nacional de Ambiente, que reza así: “... 10. Promover medidas preventivas y reactivas, públicas y privadas, autónomas o planificadas para que la población y los ecosistemas se adapten al cambio climático. Asimismo, establecer los incentivos necesarios para facilitar la transición del Estado hacia una economía baja en carbono.”¹⁴⁴

En Panamá se reconoce que el cambio climático es una amenaza internacional que podría incidir en la población, los ecosistemas y todos los sectores productivos de la economía del país.¹⁴⁵ Para lograr una adaptación al cambio climático¹⁴⁶, el Estado impulsará iniciativas orientadas a desarrollar una estrategia nacional, a través del Ministerio de Ambiente, coordinadamente con otras autoridades con competencia para ello.¹⁴⁷

Durante la Cumbre de las Américas celebrada en Panamá en abril de 2015, los presidentes Dilma Rousseff, de Brasil; Enrique Peña Nieto, de México; Barack Obama, de los Estados Unidos; y el presidente panameño Juan

¹⁴⁴ Artículo 18, Capítulo I, Título II de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que adiciona el numeral 10, al artículo 4 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁴⁵ Artículo 126-A, Capítulo I, Título XI, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

¹⁴⁶ La Ley 8 de 25 de marzo de 2015 actualiza el artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, donde se incorpora el concepto de adaptación al cambio climático, definiéndolo como el “ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes como resultado del cambio climático.”

¹⁴⁷ Artículo 126-B, Capítulo I, Título XI, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

Carlos Varela, abordaron temas relacionados con la reforma energética, conectividad y tecnología, y cambio climático. Referente a este último, el presidente Obama expresó que la influencia del cambio climático podría afectar la operación del Canal de Panamá, ya que “esta vía requiere de agua y si hay cambios en los patrones de precipitaciones, sería negativo para el Canal, Estados Unidos y la región.”¹⁴⁸

2. EVIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN PANAMÁ

Entre las actividades más vulnerables al cambio climático se encuentra la agricultura, la ganadería y demás sectores vinculados a éstas. En el caso particular de la agricultura, el aumento de la temperatura tiene repercusiones directas sobre los rendimientos de cultivos, y más fuertes precipitaciones podrían generar más hierbas y plagas perjudiciales para éstos. En el corto plazo, los cambios de temperatura y precipitación ocasionarían la pérdida de cosechas; y a largo plazo una notable disminución en la producción.¹⁴⁹

¹⁴⁸ M. Lasso; D. Díaz. Presidente Obama: el cambio climático podría afectar la operación del Canal de Panamá, Panamá América, 2015, disponible en el sitio web <http://www.panamaamerica.com.pa/tema-del-dia/presidente-obama-el-cambio-climatico-podria-afectar-la-operacion-del-canal-de-panama>

¹⁴⁹ Mora, Jorge; Ramírez, Diana; Ordaz, Juan Luis; Acosta, Alicia; Serna, Braulio. Panamá, Efectos del Cambio Climático sobre la Agricultura, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), página 3, 2010, disponible en el sitio web <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25926/lcmexl971.pdf;jsessionid=5ED42778667803165E246AADF3DC345C?sequence=1>

Productores panameños se han hecho eco de la ostensible realidad, indicando que los costos de los insumos, de los fungicidas, de las semillas certificadas para los productores y las aplicaciones fitosanitarias en plagas y malezas han aumentado debido al cambio climático.¹⁵⁰

La variación de la temperatura y el clima pueden acarrear graves consecuencias, como por ejemplo la expansión o contracción del suelo, que se presume es uno de los factores que ha generado el hundimiento de áreas en Costa del Este, entre los corregimientos de Parque Lefevre y Juan Díaz.¹⁵¹

El aumento del nivel del mar, que según expertos constituye una consecuencia directa del cambio climático, ha llevado a miembros de la población indígena Kuna, a considerar su emigración; lo que afectaría a los más de 32 000 habitantes de unas 49 comunidades que habitan en la costa o en algunas de las otras 300 pequeñas islas que integran en archipiélago de San Blas.¹⁵²

¹⁵⁰ Unidos por la Defensa del Sector Agropecuario, 2014, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/unidos-por-la-defensa-del-sector-agropecuario>

¹⁵¹ Simmons, Rosalía. Hundimiento en Costa del Este. Diario La Prensa, 2015, disponible en el sitio web http://www.prensa.com/sociedad/Municipio-Urbanismo-Costa_del_Este_0_4198080363.html

¹⁵² Espinosa, Ruth Pilar. Los Kunas hacen el hatillo: se les hunden las islas, 2010, disponible en el sitio web <http://www.abc.es/20100420/sociedad/canal-natural/econoticias/cambio-climatico/exodo-habitantes-islas-subida-201004201115.html>

Por otra parte, la temperatura de la Ciudad de Panamá aumentó en 1.77 grados como consecuencia del cambio climático. La Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente ha expresado que el cambio climático afectará primordialmente la temperatura, aumentándola, y las precipitaciones disminuirán considerablemente. A través de una gráfica mostrada en una conferencia, se revela que para el 2050 habrá una anomalía en las precipitaciones de -23% a 1.5% de disminución en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y el sector del Arco Seco; mientras que la temperatura en mencionada áreas registrarán un incremento entre 2.3 y 2.7 grados, para el 2050. En tanto, la Ciudad de Panamá, para este mismo año, registrará entre 1.15 y 1.6 grados adicionales.¹⁵³

3. MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

El Estado asume el compromiso de elaborar planes para mitigar el cambio climático. La legislación actual contempla que el Ministerio de Ambiente, con el apoyo de otras instituciones, tendrá la responsabilidad de elaborar y publicar periódicamente un inventario nacional de emisiones y una estrategia quinquenal de desarrollo económico y social baja en carbono, así como

¹⁵³ Pérez, Kerem. Temperatura en Panamá Aumentó 1.77 Grados por Cambio Climático, 2015, disponible en el sitio web http://www.tvn-2.com/nacionales/Temperatura-Panama-aumento-Cambio-Climatico_0_4198080186.html

captar recursos para promover la transición hacia una economía baja en carbono.¹⁵⁴

Para Rosilena Lindo, jefa de cambio climático del Ministerio de Ambiente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), “estructura las acciones que Panamá, según sus circunstancias de país, le permitirá mejorar sus capacidades adaptativas al minimizar la vulnerabilidad e identificar las medidas de adaptación prioritarias. Ella contiene tres componentes importantes, la adaptación, mitigación y desarrollo de capacidades, y transferencia de tecnología.”¹⁵⁵

El presidente panameño Juan Carlos Varela reconoció públicamente durante la Cumbre sobre el Clima en las Naciones Unidas, 2014, que “Panamá no escapa de los efectos del cambio climático, y que, de hecho, el país sufre sus consecuencias cada año con cientos de personas damnificadas, con el impacto en la producción agropecuaria y afectaciones en la capacidad de Panamá para generar energía hidroeléctrica.” En este sentido, el gobierno nacional está llevando a cabo una serie de acciones para mitigar el cambio climático con una economía de bajo carbono. Por ejemplo, presentación y

¹⁵⁴ Artículo 126-F, Capítulo I, Título XI, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

¹⁵⁵ Coordinan Estrategia Institucional de Cambio Climático en Ministerio de Ambiente, 2015, disponible en el sitio web <http://miambiente.gob.pa/index.php/site-map/1095-coordinan-estrategia-institucional-de-cambio-climatico-en-ministerio-de-ambiente>

posterior sanción por parte del presidente de la República, de la Ley 8 de 1 de marzo de 2015 en aras a establecer políticas de desarrollo sostenible¹⁵⁶; la implementación de programas específicos en materia de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques, con el apoyo de los gobiernos de Noruega y Alemania; los trabajos encaminados a la elaboración de un Plan Energético para definir la contribución del sector energético nacional a la mitigación del cambio climático; la ampliación del Canal de Panamá, que reducirá los tiempos de navegación, evitando así la producción innecesaria de emisiones de gases de efecto invernadero, a partir de su entrada en funciones en el 2016; las licitaciones de las líneas 2 y 3 del Metro de Panamá, para coadyuvar a la eficiencia del transporte público, que a su vez generaría la reducción de emisiones en la ciudad capital; el Plan de Sanidad Básica 100/CERO, donde se construirán modernas plantas de tratamiento de los desechos sólidos, con el objetivo de clausurar todos los vertederos a cielo abierto; y por último pero no menos importante, la firma de la “Alianza por el millón” celebrada en febrero de 2015, consistiendo en la reforestación de un millón de hectáreas en los próximos 20 años.¹⁵⁷

¹⁵⁶ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define el concepto Desarrollo Sostenible como el “proceso o capacidad de una sociedad humana para satisfacer las necesidades y aspiraciones sociales, culturales, políticas, ambientales y económicas actuales, de sus miembros, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.”

¹⁵⁷ Panamá presenta estrategia contra el Cambio Climático ante Cumbre sobre el Clima en Naciones Unidas, 2014, disponible en el sitio web <https://www.presidencia.gob.pa/150-Panama-presenta-estrategia-contr-Cambio-Climatico-ante-Cumbre-sobre-el-Clima-en-Naciones-Unidas->

Por otra parte, durante el primer período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional, se aprobó en tercer debate el proyecto 159 correspondiente a la ratificación de la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto¹⁵⁸, que presenta la nueva tabla con los montos asignados de emisión para los países firmantes. Además, éstos “se comprometen a reducir en conjunto un mínimo de 18% sus emisiones (comparadas con las de 1990), durante el segundo período de compromiso que queda definido entre 2013 y 2020. Se agrega un nuevo gas a la lista de los seis gases de efecto invernadero considerados hasta ahora (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆): el Trifluoruro de nitrógeno (NF₃) deberá ser contabilizado también a partir de este segundo período de compromiso.”¹⁵⁹

¹⁵⁸ Aprueban en Tercer Debate Convenio de Trabajo Decente, 2015, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/aprueban-en-tercer-debate-convenio-de-trabajo-decente>

¹⁵⁹ Proyecto de Ley 159, 18 de marzo de 2015, Exposición de Motivos, disponible en el sitio web: http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2015_p_159.pdf

CAPÍTULO IX

PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

1. GENERALIDADES

La Ley 8 consigna dentro sus novedades, la inclusión de un título para la promoción de actividades ambientalmente sostenibles, con la intención de estimular el ecoturismo, “especialmente aquel no dedicado a la utilización no consuntiva de recursos naturales dentro de los límites o zona de amortiguamiento del patrimonio comprendido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.”¹⁶⁰ Se expresa la necesidad de coordinar iniciativas con la Autoridad de Turismo de Panamá. Por otra parte, el espíritu de la Ley busca fortalecer la participación ciudadana a través de la organización de las comunidades, diseñando el nuevo concepto de Organizaciones de Base Comunitaria que desarrollaremos a continuación.

2. ORGANIZACIONES DE BASE COMUNITARIA

La Ley define el concepto de Organización de Base Comunitaria (OBC), como aquella “organización sin fines de lucro, que tiene por objeto

¹⁶⁰ Artículo 126-H adicionado a la Ley 41 de 1 de julio de 1998, mediante el artículo 56 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015.

representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad y realizar actividades propias del desarrollo ambientalmente sostenibles.¹⁶¹”

La Ley consigna la importancia de resaltar el trabajo de las comunidades locales en Panamá, que se organizan para llevar a cabo actividades que aprovechen los recursos naturales de forma sostenible. Estas organizaciones de base comunitaria se constituirían bajo el reconocimiento de su personería jurídica por parte del Ministerio de Ambiente, quien se encargará de igualmente hacer la debida inscripción de un registro numerado interno que le permitirá tanto organizarse conforme a la ley como adquirir el derecho a percibir créditos como resultado de sus actividades, asumiendo siempre la responsabilidad del manejo adecuado de los recursos naturales utilizados para desarrollarse.¹⁶²

3. INICIATIVAS ACTUALMENTE IMPLEMENTADAS

En el marco del Día Mundial de la Tierra 2015, el Ministerio de Ambiente lanzó la estrategia de turismo verde, que dentro de sus objetivos está impulsar el crecimiento económico y estimular la inclusión social, siendo esta iniciativa una oportunidad para la cooperación gubernamental intersectorial,

¹⁶¹ Numeral 55, Artículo 2, Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.

¹⁶² Artículo 126-I, Título XII, Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.

invirtiéndose en la creación de capacidades a socios locales, empresas turísticas y comunidades. Lo que en términos de la Ministra de Ambiente Mirei Heras, “moldea un entorno propicio para la concesión de administración y servicios¹⁶³, y otros mecanismos de participación.”¹⁶⁴ En tanto, el presidente Juan Carlos Varela afirma que “nuestras áreas protegidas son un atractivo clave para el desarrollo de un turismo sostenible, ambientalmente responsable, que beneficie a las comunidades locales y que sea plataforma para el desarrollo por el sector privado. El decreto firmado promueve la integración sectorial ecoturística del Ministerio de Ambiente, la Autoridad de Turismo de Panamá y el Instituto Nacional de Cultura, para desarrollar junto a la sociedad civil, las comunidades y la empresa privada una visión de país hacia un turismo verde y responsable.”¹⁶⁵

Adicionalmente, se diseñó la aplicación para dispositivos móviles Eco Tour, la cual “puede ser accesada desde cualquier punto, encontrando mapas interactivos donde es posible localizar facilidades y atractivos turísticos, así como información básica sobre el área protegida, horarios de atención y tarifas. Además, la aplicación sirve como una herramienta de

¹⁶³ El artículo 2 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 define concesión de servicios como aquel “contrato mediante el cual se otorga a una persona natural o jurídica la facultad de prestar cualquier tipo de servicio dentro de un área protegida.”

¹⁶⁴ Lanzamiento de Iniciativa de Turismo Verde. Ministerio de Ambiente. 2015. Disponible en el sitio web <http://miambiente.gob.pa/index.php/content-component/canal-de-videos/video/lanzamiento-de-iniciativa-de-turismo-verde>

¹⁶⁵ ÍDEM

georeferenciación que le permitirá al visitante ubicarse en el mapa, haciendo más segura la experiencia.”¹⁶⁶

¹⁶⁶ ÍDEM

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La necesidad de trabajar en legislación ambiental toma fuerza en este momento histórico donde se evidencian desafíos que el país ha enfrentado en este contexto, donde se deja por sentado que los recursos naturales son finitos.
2. El cambio climático es un problema local, pero de escala global, que podría generar consecuencias nefastas en nuestro país. Por ejemplo, la intensificación de las sequías, y los cambios de patrones en las precipitaciones podría poner en riesgo las operaciones del Canal de Panamá; la producción; y hasta la disponibilidad del agua.
3. La Ley 8 de 25 de marzo de 2015 enfatiza en la apertura a la participación y consulta ciudadana. En efecto, la precitada Ley fue ampliamente consultada a nivel nacional. Consideramos necesario que el Ministerio de Ambiente implemente esta apertura para con la sociedad civil al momento de elaborar la reglamentación de la Ley, que se da por medio de Decreto Ejecutivo.

4. Las leyes actuales que componen la legislación ambiental nacional merecen ser revisadas, y de ser necesario, actualizarse en base a las exigencias actuales. Por ejemplo, la Ley de Agua fue promulgada décadas atrás; la posibilidad de crear una Ley de Servicios Ambientales que no sea contraproducente para el Estado; etc. Dicho lo anterior, el Ministerio de Ambiente debe presentar ante la Asamblea Nacional iniciativas de Ley que a la postre puedan reforzar la política ambiental.
5. El éxito de las campañas de concientización, así como la educación ambiental, podría lograrse con un trabajo intersectorial y multidisciplinario; que garantice la comunicación entre las instituciones.
6. Recomendaríamos al Ministerio de Ambiente monitorear los estudios de impacto ambiental otorgados en administraciones anteriores, de la misma manera que deberían hacer las próximas administraciones, para que éstos vayan acorde con las exigencias de la actualización en materia ambiental.
7. Es menester dotar de recursos al Ministerio Público, con el fin de que pueda investigarse, y de ser necesario sancionarse de manera

ejemplar a quienes infrinjan lo normado en el Código Penal en materia ambiental.

8. Merece la pena estimular el debate en torno a la aplicación de la expropiación y primera opción de compra para el Ministerio de Ambiente por motivos de interés público, o la no aplicación de dicha expropiación y primera opción de compra al chocar con el derecho a la propiedad privada y la libre competencia.
9. El Ministerio de Ambiente debe invertir en la preparación de sus funcionarios (seminarios, conferencias, diplomados en materia ambiental), y al mismo tiempo garantizarles un sueldo acorde y la estabilidad como servidores públicos para conservar un personal técnico e idóneo, para que éstos no se encuentren en la necesidad de desplazarse del trabajo en busca de justas remuneraciones.
10. Quien regente el cargo de Ministro de Ambiente, reconociendo su investidura y su derecho a voz y voto en el Consejo de Gabinete, debe responder a los intereses y necesidades ambientales del país; tomando en cuenta que en este mismo Consejo se encuentran quienes dirigen la comercialización y hasta explotación de nuestros recursos naturales.

11. En aras a promover la participación e incursión en el derecho ambiental, así como para recopilar la amplia cantidad de leyes ambientales, consideramos necesaria la codificación de la legislación ambiental a través de un Código Ambiental, que coadyuvará a estimular una transversal política nacional de ambiente.

12. La participación de los gobiernos locales en los estamentos de consultas, así como el planteamiento del traspaso de competencia a los gobiernos locales en materia ambiental, sería un modelo interesante que podría extenderse a la elaboración de diversos tipos de políticas públicas, lo que podría traducirse en decisiones efectivas, con normas eficaces.

13. Si bien el acceso a la justicia no es parte integrante de las leyes 8 de 25 de marzo de 2015, o 41 de 1 de julio de 1998, sino competencia estrictamente procesal al disponer como mecanismos para salvaguardar derechos los que es la Acción de Inconstitucionalidad, así como los recursos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en lo Contencioso-Administrativo, sentimos la responsabilidad de manifestar que los operadores de justicia en Panamá deben ser actores en constante evolución, y sentar precedentes jurisprudenciales en

materia ambiental, para lograr un efectivo reconocimiento y tutela a nuestro derecho constitucional a un ambiente sano.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aportes para la Administración de Justicia en Panamá, Panamá, 2005.
2. Aprueban en Tercer Debate Convenio de Trabajo Decente, 2015, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/aprueban-en-tercer-debate-convenio-de-trabajo-decente>
3. Asamblea Nacional. Acta de la Sesión ordinaria correspondiente al día 12 de febrero de 2015. Panamá.
4. Constitución Política de Panamá.
5. Coordinan Estrategia Institucional de Cambio Climático en Ministerio de Ambiente, 2015, disponible en el sitio web <http://miambiente.gob.pa/index.php/site-map/1095-coordinan-estrategia-institucional-de-cambio-climatico-en-ministerio-de-ambiente>
6. Espinosa, Ruth Pilar. Los Kunas hacen el hatillo: se les hundan las islas, 2010, disponible en el sitio web <http://www.abc.es/20100420/sociedad/canal-natural/econoticias/cambio-climatico/exodo-habitantes-islas-subida-201004201115.html>
7. Informe de Primer Debate del Proyecto 25, Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, 28 de enero de 2015, Asamblea Nacional de Panamá, disponible en el sitio web

http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf

8. La Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Disponible en el sitio web: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/johannesburgo01.pdf>
9. Lanzamiento de Iniciativa de Turismo Verde. Ministerio de Ambiente. 2015. Disponible en el sitio web <http://miambiente.gob.pa/index.php/content-component/canal-de-videos/video/lanzamiento-de-iniciativa-de-turismo-verde>
10. Ley 24 de 7 de junio de 1995. Panamá.
11. Ley 38 de 2 de diciembre de 2014. Panamá.
12. Ley 41 de 1 de julio de 1998. Panamá.
13. Ley 44 de 5 de agosto de 2002. Panamá.
14. Ley 49 de 4 de diciembre de 1984. Panamá.
15. Ley 8 de 25 de marzo de 2015. Panamá.
16. M. Lasso; D. Díaz. Presidente Obama: el cambio climático podría afectar la operación del Canal de Panamá, Panamá América, 2015, disponible en el sitio web <http://www.panamaamerica.com.pa/tema-del-dia/presidente-obama-el-cambio-climatico-podria-afectar-la-operacion-del-canal-de-panama>
17. MARTÍNEZ, María Paulina, Protección Ambiental (Principio

Precautorio), Cuadernos de Epoca, Serie Medio Ambiente, 1ª ed. Buenos Aires – Madrid; Ciudad Argentina, 2008.

18. Modernizan Términos en Educación Ambiental, 2014, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/modernizan-términos-en-educación-ambiental>
19. Mora, Jorge; Ramírez, Diana; Ordaz, Juan Luis; Acosta, Alicia; Serna, Braulio. Panamá, Efectos del Cambio Climático sobre la Agricultura, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), página 3, 2010, disponible en el sitio web <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25926/lcmexl971.pdf;jsessionid=5ED42778667803165E246AADF3DC345C?sequence=1>
20. Nueva Educación Ambiental para Enfrentar Riesgos de Desastres, 2014, disponible en el sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/nueva-educación-ambiental-para-enfrentar-riesgos-de-desastres>
21. Panamá presenta estrategia contra el Cambio Climático ante Cumbre sobre el Clima en Naciones Unidas, 2014, disponible en el sitio web <https://www.presidencia.gob.pa/150-Panama-presenta-estrategia-contr-Cambio-Climatico-ante-Cumbre-sobre-el-Clima-en-Naciones-Unidas->
22. Pérez, Kerem. Temperatura en Panamá Aumentó 1.77 Grados por Cambio Climático, 2015, disponible en el sitio web <http://www.tvn->

2.com/nacionales/Temperatura-Panama-aumento-Cambio-
Climatico_0_4198080186.html

23. Proyecto de Ley 159, 18 de marzo de 2015, Exposición de Motivos,
disponible en el sitio web:
http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2015_p_159.pdf

24. Real Academia Española de la Lengua. Definición de
Responsabilidad. Disponible en el sitio web:
<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=TYfZJAA36DXX2qpvUiZ3>

25. Resolución de Gabinete No. 143, del 5 de agosto de 2014, disponible
en el sitio web
http://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/proyectos/2014_p_025_0.pdf

26. Río +20, el futuro que queremos. Cepal. Disponible en el sitio web:
<http://www.cepal.org/rio20/>

27. Simmons, Rosalía. Hundimiento en Costa del Este. Diario La Prensa,
2015, disponible en el sitio web
http://www.prensa.com/sociedad/Municipio-Urbanismo-Costa_del_Este_0_4198080363.html

28. Unidos por la Defensa del Sector Agropecuario, 2014, disponible en el
sitio web <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/unidos-por-la-defensa-del-sector-agropecuario>

29. Vázquez Ramos, Eliana Marisol. El Derecho Ambiental en Panamá. El Derecho Ambiental en Latinoamérica y la Actuación del Ministerio Público. Tomo II-Centroamérica, México y República Dominicana. Organizado por Annelise Monteiro Steigleder y Luciano Furtado Loubet. 2010.
30. Vigil, Evidel. El Derecho Ambiental en Panamá, 2005. Disponible en el sitio web: http://imprensa.prensa.com/opinion/derecho-ambiental-Panama_0_1389611064.html

ANEXO

1. LEGISLACIÓN PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ REFERENTE AL AMBIENTE

Las disposiciones jurídicas en materia penal se encuentran consignadas en el Código Penal de la República de Panamá; específicamente en los capítulos I, II, III, IV, y V del Título XIII denominado Delitos Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial. A continuación, transcribiremos a esta obra las disposiciones penales ambientales que contempla nuestra legislación:

Título XIII

Delitos contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial

CAPÍTULO I

DELITO CONTRA LOS RECURSOS NATURALES

Artículo 399. *Quien infringiendo las normas de protección del ambiente establecidas destruya, extraiga, contamine o degrade los recursos naturales será sancionado con prisión de tres a seis años.*

La pena prevista en este artículo se aumentará de una tercera parte a la mitad en cualesquiera de los siguientes casos:

13. *Cuando la acción recaiga en áreas protegidas o se destruyan total o parcialmente ecosistemas costeros marinos o humedales.*
14. *Cuando se cause daño directo a las cuencas hidrográficas.*
15. *Cuando se dañe un área declarada de especial valor biológico, histórico, arqueológico o científico.*

16. *Cuando se afecten ostensiblemente los recursos hídricos superficiales o subterráneos de manera que incida negativamente en el ecosistema.*
5. *Cuando se ponga en peligro la salud o la vida de las personas.*
33. *Cuando se use explosivo o sustancia tóxica para realizar la actividad pesquera.*
34. *Cuando la conducta sea realizada por una industria o actividad que funcione sin haber obtenido la respectiva autorización o aprobación de la autoridad competente.*
35. *Cuando en la conducta haya mediado falsedad o se haya ocultado información sobre el impacto ambiental de la actividad, o se haya obstaculizado la inspección ordenada por autoridad competente.*

9. *Cuando el daño sea irreversible. Son irreversibles los efectos que supongan la imposibilidad de retomar a la situación anterior.*

Artículo 400. *Quien, sin la autorización de la autoridad competente, construya dique o muro de contención, o desvíe el cauce de un río, quebrada u otra vía de desagüe natural, disminuyendo, obstruyendo o impidiendo el libre flujo y reflujo de las aguas, afectando directamente el ecosistema, la salud de las personas o una actividad económica, será sancionado con prisión de dos a cinco años.*

Artículo 401. *Quien obstruya o impida el libre curso de las aguas residuales será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalente en días-multa y arresto de fines de semana.*

Artículo 402. *Quien, sin la autorización de la autoridad competente o en incumplimiento de las normas aplicables al efecto, importe o exporte, maneje, genere, emita, deposite, comercialice, transporte, vierta o disponga material radioactivo, aguas residuales, desechos o residuos sólidos, líquidos o gaseosos será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.*

La pena se aumentará de una parte a la mitad cuando dichos residuos o desechos: l. Ocasionen enfermedades contagiosas que constituyan un peligro para las personas o la

vida silvestre.

17. *Sean cancerígenos o alteren la genética de las personas.*
18. *Ocasionen riesgos de explosión, o sean inflamables o altamente radioactivos.*
19. *Puedan perjudicar las aguas, la atmósfera o el suelo, o pongan en peligro grave la vida silvestre, por su clase, cantidad o calidad.*

Artículo 403. *Quien venda o traspase a cualquier título permiso de subsistencia doméstica sin autorización legal será sancionado con cincuenta a cien días-multa.*

La pena será de uno a tres años de prisión cuando se trate de un permiso de explotación comunitaria.

Artículo 404. *Quien compre o adquiera del beneficiario un permiso doméstico o de subsistencia para la tala de árboles que no le corresponda será sancionado con prisión de uno a tres años.*

La pena será de tres a cinco años de prisión cuando se trate de un permiso de explotación comunitaria.

Artículo 405. *Quien debidamente autorizado para talar árboles se exceda de la cantidad, la especie o el área concedida será sancionado con prisión de dos a cinco años.*

Artículo 406. *Quien sin autorización de la autoridad competente o incumpliendo la normativa existente tale, destruya o degrade formaciones vegetales arbóreas o arbustivas constitutivas de bosque o sujetas a protección especial, en áreas protegidas, en cuencas hidrográficas, en zonas prohibidas o restringidas, o cuando estas protejan vertientes que provean de agua potable a la población será sancionado con pena de tres a siete años de prisión.*

Artículo 407. *Quien incendie masas vegetales será sancionado con uno a tres años de prisión o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.*

Se aumentará la pena de una cuarta parte a la mitad, en cualesquiera de los siguientes casos:

I. Cuando se produzca pérdida de la fertilidad del suelo o desecación del suelo.

20. *Cuando se afecte una superficie mayor de cinco hectáreas.*

21. *Cuando se dañe significativamente la calidad de la vida vegetal.*

22. *Cuando se actúe para obtener beneficio económico.*

23. *Cuando se trate de áreas protegidas o de cuencas hidrográficas. No constituye delito la quema controlada y autorizada por la autoridad competente.*

Artículo 408. *Quien en contravención a las disposiciones legales aplicables y rebasando los límites fijados en las normas técnicas genere emisiones de ruido, vibraciones, gases, olores, energía térmica, lumínica o de cualquier otra naturaleza que ocasionen graves daños a la salud pública, a la flora, a la fauna o a los ecosistemas será sancionado con pena de dos a cuatro años de prisión.*

CAPÍTULO II

DELITOS CONTRA LA VIDA SILVESTRE

Artículo 409. *Quien pesque, cace, mate, capture o extraiga recurso o especie de la vida silvestre, acuática o terrestre protegida o en peligro de extinción, sin contar con los permisos correspondientes para tales efectos, o quien teniendo los referidos permisos incumpla las*

especificaciones incluidas en estos, relacionados con la cantidad, la edad, las dimensiones o las medidas, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

La sanción se aumentará de una tercera parte a la mitad:

1. Si se realiza en un área protegida.
2. Si utiliza instrumento o medio no autorizado o prohibido por las normas vigentes.
3. Si se realiza fuera de las áreas destinadas para tales efectos.
4. Si se efectúa durante el periodo de veda o temporada establecido para proteger las especies descritas en este artículo y su reproducción.
5. Si se da en grandes proporciones.

Artículo 410. Quien sin autorización o permiso de la autoridad competente trafique, comercialice, negocie, exporte, importe, reimporte o reexporte espécimen de la vida silvestre, especie endémica, vulnerable, amenazada o en extinción o cualquier recurso genético será sancionado con prisión de tres a cinco años.

Será disminuida la pena en una tercera parte a la mitad si el espécimen de la vida silvestre o la especie endémica, vulnerable, amenazada o en peligro de extinción es restituido a su hábitat sin daño alguno, antes de que concluya la fase de iniciación e investigación.

Artículo 411. Quien, sin autorización de la autoridad competente o infringiendo las normas sobre la materia, introduzca, utilice o propague especies de la vida silvestre o agente biológico o bioquímico, capaz de alterar significativamente la población animal o vegetal o de poner en peligro su existencia, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.

CAPÍTULO III

DELITOS DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y CUMPLIMIENTO URBANÍSTICO TERRITORIAL

Artículo 412. La persona debidamente autorizada para realizar estudios de impacto ambiental, auditorías ambientales o programas de adecuación y manejo ambiental, planes de manejo ambiental, planes de manejo forestal, inventarios forestales u otros estudios de naturaleza similar que, a sabiendas, incorpore o suministre información falsa o inexacta, u omita información fundamental, si con ello pone en peligro la salud humana o el ambiente, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

La sanción se aumentará de una tercera parte a la mitad, si la conducta del agente causa daño a la salud humana o al ambiente o a alguno de sus componentes.

Artículo 413. El servidor público que, con inobservancia de la normativa ambiental correspondiente en ejercicio de sus funciones, promueva la aprobación o apruebe un estudio de impacto ambiental, programa de adecuación y manejo ambiental u otro documento aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente será sancionado con prisión de dos a cuatro años.

Artículo 414. El promotor o el concesionario que incumpla los estudios de impacto ambiental, auditorías ambientales o programas de adecuación y manejo ambiental, planes de manejo ambiental, planes de manejo forestal, inventarios forestales u otros documentos de naturaleza similar aprobados por la Autoridad Nacional del Ambiente, o la resolución que

los aprueba, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

Cuando del incumplimiento se produzcan graves daños a la salud humana o al ambiente o a algunos de sus componentes, o a las actividades económicas, la sanción se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Artículo 415. *Quien conociendo la irregularidad cometida haga uso o derive provecho de cualquier modo, de las conductas descritas en los artículos 413 y 414, aunque no haya participado en su ejecución, será sancionado como si fuera autor.*

Artículo 416. *El servidor público que venda, done, conceda o de cualquier otro modo adjudique tenencia o posesión sobre todo o parte de un bien inmueble de dominio público o que sea parte de un área protegida será sancionado con pena de cinco a diez años de prisión.*

Artículo 417. *Los promotores, constructores o técnicos directores que realicen una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, en servidumbres de ríos o de cauces naturales de aguas superficiales, en áreas verdes, en bienes de dominio público o en lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o que por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección serán sancionados con prisión de tres a seis años.*

Artículo 418. *El promotor o el concesionario que inicie la ejecución de una obra o de actividades sujetas a la aprobación previa del estudio de impacto ambiental, plan de manejo forestal u otros documentos similares que, de acuerdo con la ley, sean requisitos previos o condicionales para iniciar la obra o actividad, sin haber obtenido la aprobación de la autoridad competente correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cinco años.*

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si la conducta del agente causa daño al ambiente o a alguno de sus componentes, a la salud humana o a la economía nacional.

Artículo 419. *La autoridad o el servidor público que haya aprobado proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarios a las normas de ordenamiento territorial o a las normas urbanísticas vigentes será sancionado con prisión de cuatro a seis años.*

Artículo 420. *Quien incumpliendo la normativa existente construya o urbanice poniendo en grave riesgo al ambiente o la vida de la población será sancionado con prisión de dos a cuatro años.*

CAPÍTULO IV

DELITOS CONTRA LOS ANIMALES DOMÉSTICOS

Artículo 421. *Quien, mediante actos de crueldad, cause la muerte o lesione gravemente a un animal usado como mascota será sancionado con cien a doscientos días-multa o trabajo comunitario.*

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 422. *Cuando los delitos previstos en los artículos 401, 405, 407, 414 y 421 se cometan por culpa, la pena se reducirá de un tercio a la mitad.*

Artículo 423. *Cuando una persona jurídica sea utilizada para promover, ocasionar, subsidiar o dirigir algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente, descritos en el presente Título será sancionada con multa mínima de cinco mil balboas (B/.5,000.00) y máxima de cien millones de balboas (B/.1 00,000,000.00), según la gravedad del daño ambiental causado.*

Artículo 424. *En los casos de los artículos 400, 407 y 409, quedarán exentas de pena las actividades realizadas para la subsistencia familiar.*