

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y LA NECESIDAD DE UN CÓDIGO DE AMBIENTE PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



Jaime Fong Buckridge
Abogado / Gerente de Ejurídica, Panamá
jfongbuckridge@gmail.com

Fecha de recepción: 15/04/2020

Fecha de revisión: 26/04/2020

Fecha de aceptación: 11/05/2020

RESUMEN

El presente ensayo detalla, desde una visión cronológica, la evolución de la legislación ambiental en la República de Panamá; haciendo mención de las principales Leyes promulgadas por el Órgano Legislativo, los acuerdos internacionales firmados por el país y los principios Constitucionales en los que se fundamenta. Concluyendo con la necesidad de agrupar la normativa ambiental en un solo cuerpo legal, en la figura de un Código de Ambiente que reúna y organice todas las disposiciones preexistentes.

Palabras clave: Ambiente, constitución, acuerdos, tratados, regulación.

EVOLUTION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION AND THE NEED FOR AN ENVIRONMENTAL CODE FOR THE REPUBLIC OF PANAMA

ABSTRACT

This article details, from a chronological perspective, the evolution of environmental legislation in the Republic of Panama; making mention of the main Laws promulgated by the Legislative Organ, the International Agreements signed by the country and the Constitutional principles on which it is based. Concluding with the need to group environmental regulations in a single legal body, in the figure of an Environmental Code that gathers and organizes all the pre-existing provisions.

Key words: Environment, constitution, agreements, treaties, regulation

POLÍTICA NACIONAL DE AMBIENTE

La Constitución Política del Panamá reconoce que es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, privilegiando el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (1). Del mismo modo, la Carta Magna dispone que el Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas (2).

Queda claro que el Estado, además de determinar la Política Nacional de Ambiente, debe garantizar la explotación racional de los recursos naturales, renovables y no renovables, además está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, así como su desarrollo sostenible.

La Ley General de Ambiente establece la Política Nacional de Ambiente, definiendo sus estrategias, principios y lineamientos; además la mencionada norma procura regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; el control y prevención de la contaminación ambiental; el establecimiento de responsabilidades y vigilancia, entre otras(3); pero esta no es la única norma que pretende regular el tema ambiental, de hecho, a la fecha existen alrededor de 140 normas legales que regulan, reglamentan y sistematizan el tema ambiental; y no podemos limitarnos a la legislación emitida en el siglo XXI, sino que es menester remontarnos en el tiempo para revisar normas aún vigentes sobre el tema ambiental, principalmente Acuerdos internacionales suscritos desde la década del 50 del siglo XX; al principio con fines más comerciales, pero con el objetivo velado de proteger y conservar, aunque fuera solo para garantizar su posterior captura, las especies comerciales; tales como la Ley 24 de 16 de febrero de 1954, que aprueba la Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical(4) y la Ley 37 de 25 de octubre de 1958, que aprueba la Convención para la reglamentación de la pesca de la ballena(5); estas normas acompañaban a la Ley 3 de 14 de enero de 1957 sobre protección de recursos naturales(6), en el conjunto de normas que irían engrosando la bibliografía ecológica de nuestro país.

Es importante advertir que la visión ecológica del Estado panameño se materializa por primera vez en la Constitución Política de 1946(7), cuando consagra, aunque insipiente, en su artículo 211 que:

“Las concesiones para la explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de aguas, de medios de transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social”;

y de una manera inequívoca resalta en su artículo 237 que:

“La ley reglamentará la caza, la pesca y la explotación de los bosques, poniendo especial cuidado en proteger y conservar la fauna y la flora del país.”;

Este ensayo no deja duda del nacimiento de la conciencia ecológica de nuestra república, inclusive antes de su primer cincuentenario; y es de hecho el criterio que impulsa la ratificación de los acuerdos internacionales que la república signará en adelante y que sus compromisos son parte integral de nuestra política ecológica actual.

En la cronología de los acuerdos internacionales en materia ambiental, encontramos convenios más enfocados en la real protección del medio ambiente, como la Ley 63 de 4 de febrero de 1963, que aprueba la Convención para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos(8); el Decreto de Gabinete 10 de 27 de enero de 1972, que aprueba la Convención para la protección de la flora, de la fauna naturales de los países de América(9); o Ley 17 de 23 de octubre de 1975, que aprueba el Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias(10).

Posterior a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. Donde surge la valoración política, jurídica y económica de los recursos naturales renovables, y brotan nuevos criterios políticos ecológicos, como:

“...El hombre es a la vez, obra y artífice del medio que lo rodea”.

“...La peor de las contaminaciones es la pobreza, la protección ambiental exige hacer partícipes a todos los miembros de la familia humana del que se empezaba a denominar principio de la calidad de vida”.

“...El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a estos problemas”.

La Legislación ambiental mundial da un golpe de timón y la República de Panamá coincide con el nuevo ritmo ecológico y anticontaminación y suscribe una serie de Acuerdos tales como la Ley 17 de 23 de octubre de 1975, que aprueba el Convenio sobre responsabilidad civil por daños por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos(11); la Ley 14 de 28 de octubre de 1977, que aprueba la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora(12).

La Ley 17 de 9 de noviembre de 1981, que aprueba el Convenio para prevenir la contaminación por los buques(13); la Ley 4 de 25 de marzo de 1986, que aprueba el Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste(14).

Con la llegada de los turbulentos 80's el mundo no solo se sacude político, social y culturalmente sino que, gracias a los avances tecnológicos, abrimos los ojos ante situaciones que, de continuar su curso, serían apocalípticas; en este sentido no solo celebramos la caída del muro de Berlín, y el desplome de las dictaduras totalitarias europeas, sino que suscribimos la Ley 2 de 3 de enero de 1989, que aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono(15); la Ley 5 de 3 de enero de 1989, que aprueba la Convención por la conservación de especies migratorias de animales silvestre(16); la Ley 6 de 3 de enero de 1989, que aprueba la convención relativa a los humedales, especialmente como hábitat de aves acuáticas(17); la Ley 7 de 3 de enero de 1989, que aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono(18); y la Ley 8 de 3 de enero de 1989, sobre Convenio de las Maderas Tropicales(19).

Ya en las postrimerías del siglo XX, y ante evidencias irrefutables que nos obligan a tomar conciencia sobre nuestro planeta, suscribimos una serie de convenios de particular relevancia como la Ley 26 de 10 de diciembre de 1993, que establece los Estatutos de Unión para la Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales(20); la Ley 25 de 10 de diciembre de 1993, que establece el Protocolo de Montreal de sustancias que agotan la capa de ozono(21); la Ley 2 de 12 de enero de 1995, que establece el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, hecho en Rio de

Janeiro(22); la Ley 9 de 12 de abril de 1995, que establece el Convenio de Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central(23); y la Ley 10 de 12 de abril de 1995, que establece la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático(24).

Luego, en el umbral del nuevo siglo, el mundo se hace más pequeño y los acuerdos comulgan con este ambiente de comunidad e interrelación ecológica y se materializa en la firma de convenios tales como la Ley 28 de 26 de marzo de 2003, que establece el Convenio de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible de las zonas marinas y costera del Pacífico Nordeste(25); la Ley 26 de 26 de marzo de 2003, que establece el Convenio de protección y el desarrollo del medio marino de la Región del Gran Caribe(26); la Ley 33 de 7 de julio de 2004, que establece la Convención sobre Humedales especialmente como hábitat de aves acuáticas del Centro Ramsar para la capacitación e investigación del Hemisferio Occidental(27); y la Ley 45 de 16 de septiembre de 2010, que establece el Convenio Constitutivo del Centro del Agua del Trópico Húmedo para

América Latina y El Caribe (CATHALAC), hecho en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el 12 de noviembre de 2008(28).

Ante esta pléyade de regulaciones internacionales, de las que solo hemos mencionado algunas, sumado a las Leyes, Decretos y Resoluciones; junto a criterios jurisprudenciales, queda demostrado que nuestra legislación ecológica es rica y longeva; y tanto como por su cantidad y antigüedad hemos llegado a la necesidad de organizar en un solo cuerpo legal todas estas normas disgregadas; pero no nos referimos al sentido de crear un TEXTO ÚNICO de la Ley 41 de 1998,

General de Ambiente de la República de Panamá(29), el cual ya existe y comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015, sino que, además debe unificar los criterios y regulaciones plasmadas en la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, que establece la Legislación Forestal en la República de Panamá(30); las regulaciones de la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, que establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá(31); las medidas que adopta el Decreto-Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, que reglamenta el uso de las aguas(32); la Ley 21 de 9 de Julio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables(33); la Ley 36 de 17 de mayo de 1996, que establece controles para evitar la contaminación ambiental ocasionada por combustibles y plomo(34); la Ley 24 de 7 de Junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá(35); Ley 9 de 16 de marzo de 2006, que prohíbe la práctica del aleteo de tiburones en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá(36); Ley 13 de 5 de mayo de 2005, que establece el corredor marino de Panamá(37); junto a los principios suscritos en los Acuerdos Internacionales y coherentes con la Jurisprudencia.

La necesidad de acuerpar en una sola norma toda la legislación vigente en materia ambiental no es nueva, mediante la Ley 50 de 26 de octubre de 2016 se creó la Comisión Codificadora para la elaboración del Código de Ambiente de la República de Panamá.(38); pero el proyecto fue archivado en 2018.

Pero la necesidad de recopilar y crear en un solo Código, en una norma única que regule, reglamente y oriente las actividades ambientales; tanto de explotación como de protección; definir los criterios ambientales así como nuestra política frente al cambio climático; la participación ciudadana y la protección de los recursos naturales; la prevención de la contaminación y los recursos marino costeros; los recursos minerales y las áreas protegidas; regular los instrumentos de gestión ambiental y la educación; así como el aprovechamiento forestal sostenible y por supuesto,

sus respectivas sanciones.

La creación de un Código de Ambiente para la República de Panamá es una obligación impostergable, es más que una necesidad legal con nuestros bosques, es un compromiso moral con nuestro planeta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Artículo 118 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 y el Acto Legislativo N°1 de 27 de julio de 2004, publicado en Gaceta Oficial 25,176.
- (2) Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994 y el Acto Legislativo N°1 de 27 de julio de 2004, publicado en Gaceta Oficial 25,176.
- (3) Título I del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá. Publicada en Gaceta Oficial 28,131-A
- (4) Ley 24 de 16 de febrero de 1954; Gaceta Oficial 12,391 de 11 de junio de 1954.
- (5) Ley 37 de 25 de octubre de 1958, Gaceta Oficial 13,693 de 20 de noviembre de 1958.
- (6) Ley 3 de 14 de enero de 1957, Gaceta Oficial 13,174 de 16 de febrero de 1957.
- (7) Constitución Política promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1946, publicada en Gaceta Oficial 9,938 de 4 de marzo de 1946
- (8) Ley 63 de 4 de febrero de 1963, publicada en Gaceta Oficial 14,820 de 19 de febrero de 1963.
- (9) Decreto de Gabinete 10 de 27 de enero de 1972, Gaceta Oficial 17,035 de 8 de febrero de 1972.
- (10) Ley 17 de 23 de octubre de 1975, Gaceta Oficial 18,016 de 29 de enero de 1976.
- (11) Ley 17 de 23 de octubre de 1975, Gaceta Oficial 18,016 de 29 de enero de 1976.
- (12) Ley 14 de 28 de octubre de 1977, Gaceta Oficial 18,506 de 27 de enero de 1978.
- (13) Ley 17 de 9 de noviembre de 1981, Gaceta Oficial 20,545 de 5 de mayo de 1986.
- (14) Ley 4 de 25 de marzo de 1986, Gaceta Oficial 20,534 de 17 de abril de 1986.
- (15) Ley 2 de 3 de enero de 1989, Gaceta Oficial 21,207 de 5 de enero de 1989.
- (16) Ley 5 de 3 de enero de 1989, Gaceta Oficial 21,210 de 11 de enero de 1989.
- (17) Ley 6 de 3 de enero de 1989, Gaceta Oficial 21,211 de 12 de enero de 1989.
- (18) Ley 7 de 3 de enero de 1989, Gaceta Oficial 21,212 de 13 de enero de 1989.

- (19) Ley 8 de 3 de enero de 1989, Gaceta Oficial de 19 de enero de 1989.
 - (20) Ley 26 de 10 de diciembre de 1993, Gaceta Oficial 22,463 de 21 de diciembre de 1993.
 - (21) Ley 25 de 10 de diciembre de 1993, Gaceta Oficial 22,434 de 16 de diciembre de 1993.
 - (22) Ley 2 de 12 de enero de 1995, Gaceta Oficial 22,704 de 17 de enero de 1995.
 - (23) Ley 9 de 12 de abril de 1995, Gaceta Oficial 22,763 de 17 de abril de 1995.
 - (24) Ley 10 de 12 de abril de 1995, Gaceta Oficial 22,763 de 17 de abril de 1995.
 - (25) Ley 28 de 26 de marzo de 2003, Gaceta Oficial 24,773 de 2 de abril de 2003.
 - (26) Ley 26 de 26 de marzo de 2003, Gaceta Oficial 24,773 de 2 de abril de 2003.
 - (27) Ley 33 de 7 de julio de 2004, Gaceta Oficial 25,097 de 20 de julio de 2004.
 - (28) Ley 45 de 16 de septiembre de 2010, Gaceta Oficial 26,623-A de 17 de septiembre de 2010.
 - (29) Texto Único de Ley 41 de 1 de julio de 1998, Gaceta Oficial 28,131-A de 4 de octubre de 2016.
 - (30) Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Gaceta Oficial 22,470 de 7 de febrero de 1994.
 - (31) Ley 44 de 5 de agosto de 2002, Gaceta Oficial 24,613 de 8 de agosto de 2002.
 - (32) Decreto-Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, Gaceta Oficial 15,725 de 14 de octubre de 1966.
 - (33) Ley 21 de 9 de Julio de 1980, Gaceta Oficial 19,110 de 11 de julio de 1980.
 - (34) Ley 36 de 17 de mayo de 1996, Gaceta Oficial 23,040 de 21 de mayo de 1996.
 - (35) Ley 24 de 7 de Junio de 1995, Gaceta Oficial 22,801 de 9 de junio de 1995.
 - (36) Ley 9 de 16 de marzo de 2006, Gaceta Oficial 25,506 de 20 de marzo de 2006.
 - (37) Ley 13 de 5 de mayo de 2005, Gaceta Oficial 25,293 de 6 de mayo de 2005.
 - (38) Ley 50 de 26 de octubre de 2016, Gaceta Oficial 28,148 de 27 de octubre de 2016.
-
- Gorosito Zuluaga, Ricardo, (2017) PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL. Revista de Derecho (UCUDAL). 2da época. Año 13. N°16.
 - López, Pedro Luis y Ferro Negrete, Alejandro. (2006) .DERECHO AMBIENTAL. Iure Editores. México.
 - Medici Colombo, Gastón. (2019). LA TUTELA JUDICIAL FRENTE AL DAÑO AMBIENTAL COLECTIVO. Publicaciones de la Universitat Rovira i Virgili, Cataluña, España.
 - Osellame Rosillo, Gino. LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL. Tesis de Grado Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
 - UNESCO, 2017, EL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE EN LA AGENDA 2030. UNESCO Etxea, Centro UNESCO del país Vasco, España.