

Panamá, 14 de diciembre de 2004.

Su Excelencia
UBALDINO REAL
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento nuestra función constitucional y legal, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos, procedemos a examinar su nota No.308-2004-AL, fechada 18 de octubre de 2004, por la cual consulta nuestra opinión con relación al conflicto de competencia positivo surgido entre la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante, ANAM) y la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante, ACP), con relación a si ésta tiene o no la facultad de solicitar la suspensión de una concesión para la extracción de madera sumergida en el sector oeste del lago Gatún, Corregimiento de Amador, Distrito de La Chorrera, y qué autoridad debe supervisar la misma, situación fue sometida a la consideración de vuestro despacho, con base en lo establecido en el artículo 39 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual, de existir conflicto competencia entre distintas entidades públicas para atender una determinada materia, corresponde a la Ministra o Ministro de la Presidencia definir cuál de ellas tiene la competencia más específica.

Conforme al criterio legal de su despacho, en el presente caso, debe tenerse en cuenta el fundamento constitucional de la ACP, toda vez que las normas constitucionales prevalecen sobre cualquier otra de inferior jerarquía.

Se señala igualmente que las atribuciones constitucionales y legales de la ACP tienen su campo de aplicación en una delimitación geográfica definida, en donde esta entidad está llamada a ejercer sus potestades, ámbito de competencia que incluye no sólo la vía acuática, sino también sus

fondeaderos, atracaderos, tierras y aguas marítimas, lacustres, fluviales, esclusas, represas, diques y la cuenca hidrográfica.

Por último, fundamenta su criterio en lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley 19 de 1997, orgánica de la ACP, conforme al cual, cuando exista conflicto entre lo estipulado en dicha ley o sus reglamentos y cualquier otra ley, reglamento o contrato en que sea parte el Estado, la Ley Orgánica de la ACP y sus reglamentos tendrán prelación.

Finalmente, con base en dicha disposición concluye que la intención del legislador al regular esa materia fue la de establecer que en caso de conflicto de leyes entre la Autoridad del Canal de Panamá y cualquier otra entidad o empresa estatal, prevalecería su Ley Orgánica y sus reglamentos, por lo que en el criterio de su despacho, *“en el caso que origina este conflicto, la competencia corresponde de manera privativa a la Autoridad del Canal de Panamá”*.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y el criterio jurídico de la institución, nos permitimos ofrecer contestación en los siguientes términos:

I. Competencias de la ACP con relación a las concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en la cuenca hidrográfica del canal.

En efecto, tal y como lo señala en su nota, el artículo 310 de la Constitución Política vigente y el artículo 6 de la Ley 19 de 1997, orgánica de la ACP, establecen la *competencia privativa* de esta entidad en cuanto a la *administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá* y sus actividades conexas, lo cual, al tenor de esta disposición, deberá hacerse *con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes*, a fin de que la vía interoceánica funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

Dado que estas competencias constitucionales fueron introducidas por el Acto Legislativo N° 1 de 27 de diciembre de 1993, publicado en la GO 22,674 de 1 de diciembre de 1994, es a partir de esta última fecha que se estiman vigentes.

Ahora bien, para los efectos legales pertinentes, el concepto “canal de Panamá”, debe ser entendido conforme ha sido definido en el artículo 2 de la Ley 19 de 1997, que señala lo siguiente :

“Artículo 2. Para lo efectos de esta Ley y los reglamentos, a menos que se usen de modo distinto o que en el contexto respectivo resulten con otro significado, las siguientes palabras y expresiones se entenderán con las definiciones consignadas en este artículo:

...

El canal: El canal de Panamá, que incluye la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas marítimas, lacustres y fluviales; exclusas; represas auxiliares, diques y estructuras de control de aguas.” (el resaltado es nuestro).

Más adelante, el citado artículo define el concepto “cuenca hidrográfica” de la siguiente manera:

“Cuenca hidrográfica del canal. Área geográfica cuyas aguas , superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos.” (el resaltado es nuestro).

Así pues, según se desprende de ambas definiciones, los lagos Gatún y Alajuela forman parte del canal de Panamá y, a su vez, están comprendidos dentro de la cuenca hidrográfica del mismo, toda vez que sus aguas son vertidas en éste para el funcionamiento de las exclusas, mediante el mecanismo de represas.

Con relación a al uso y conservación de los *recursos hídricos* de la cuenca hidrográfica, comprendidos los lagos en referencia, el artículo 310 de la Constitución Política vigente señala en su segundo párrafo, lo siguiente:

“...

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá , constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en

coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.
...” (el resaltado y subrayado es nuestro).

De lo anterior se desprende que, conforme al texto constitucional, las competencias de la ACP en materia medioambiental, se concentran en la administración, mantenimiento, uso y conservación de las aguas que posibilitan el funcionamiento del canal. Dicho de otro modo, sus competencias en materia de recursos naturales atañen primordialmente al aseguramiento de la disponibilidad sostenida del recurso hídrico indispensable para el funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable de la vía interoceánica.

De allí que, a nuestro juicio, al establecer la precitada norma constitucional que dichas competencias, deben ser llevadas a cabo en coordinación con los organismos estatales que la ley determine, reconoce la posibilidad de que otras entidades públicas también tengan competencias específicas, que puedan afectar la conservación y manejo de dichos recursos hídricos (incluyendo los lagos), por lo que se establece el mecanismo de la coordinación interinstitucional, como medio de integración de esfuerzos en el plano político estratégico, que permita que el ejercicio de las competencias que, en el plano operativo corresponden a cada institución sea congruente, sin duplicidades y acorde con las directrices que para la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca, haya dictado o dictamine la ACP.

Lo anterior es reafirmado por la Ley 41 de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, que reconoce en su Título VI, “De los Recursos Naturales”, Capítulo VI, “Recursos Hídricos”, la competencia de la ACP en los aspectos relacionados con el manejo del recurso hídrico de la cuenca y la necesidad de que su ejercicio sea coordinado con la ANAM, a nivel político estratégico. En este sentido, el artículo 84 estipula:

“Artículo 84. La administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, los realizará la Autoridad del Canal

de Panamá, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, en base a las estrategias, políticas y programas, relacionadas con el manejo sostenible de los recursos naturales de dicha cuenca.”

Con relación al aprovechamiento de los recursos naturales localizados en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, el artículo 6 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la ACP, vigente a partir de su promulgación en la GO 23,309 de 13 de junio de 1997, establece:

*“Artículo 6. Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad **coordinará, con los organismos gubernamentales** y no gubernamentales especializados en la materia, **con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará** las estrategias, políticas, programas y **proyectos**, públicos y privados, **que puedan afectar la cuenca.***

*Para coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, la junta directiva establecerá y reglamentará una **comisión interinstitucional de la cuenca hidrográfica**, la cual será coordinada y dirigida por la Autoridad.”* (el resaltado y subrayado es nuestro).

De la precitada norma se desprende que, tratándose de la explotación de recursos naturales, las competencias de la ACP están orientadas a que la actividad no afecte o menoscabe el recurso hídrico de la cuenca, necesario para el funcionamiento del canal. En este sentido sus funciones se concentran en:

1. *Coordinar*¹, esto es, concertar o uniformar criterios con las demás entidades públicas que tengan competencias sobre los recursos hídricos

¹ Conforme ha sido definido el término “coordinar”, por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua Española, este término significa concertar medios, esfuerzos, etc,

de la cuenca (p.e., ANAM, ARI, MEF, AMP), *la administración, conservación y uso de los recursos naturales localizados en ella.*

2. *Aprobar todo proyecto que pueda afectar la cuenca hidrográfica del canal.* Entendido el término “proyecto” en su sentido común², es decir, como esquema o plan preliminar para la ejecución de un trabajo, obra o actividad, la aprobación a que se refiere la norma, lógicamente, debe cumplirse como requisito previo a la formalización del contrato de concesión respectivo, o bien estipularse en el mismo, la condición u obligación del inversionista, de aportar constancia de dicha aprobación, como requisito indispensable para que pueda iniciar sus operaciones.

En principio, el artículo 6 de la Ley 19 de 1997, debe ser interpretado en concordancia con lo dispuesto en los artículos 120 y 121, contenidos en el Capítulo VII de esta Ley, que estipulan las finalidades y contenidos mínimos que en materia medioambiental, deben contemplar las reglamentaciones que desarrolle la ACP.

En desarrollo de estas disposiciones, la Junta Directiva de la ACP dictó el Acuerdo N° 16 de 17 de junio de 1999, “Por el cual se aprueba el Reglamento sobre Medio Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal”³, el cual, al tenor de su artículo 46, entró en vigor “...a las doce horas del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.”. Dicho en otras palabras, este reglamento comenzó a regir a partir del 1 de enero de 2000, por lo que sólo puede ser aplicado a situaciones surgidas a la vida jurídica, a partir de esa fecha.

Este Acuerdo desarrolla las facultades que confiere la ley a la ACP en materia de administración, protección, uso y conservación de la cuenca hidrográfica; y de coordinación de la administración, conservación y uso de los recursos naturales ubicados en la misma.

En este sentido, contempla normas relativas a la protección del medio ambiente en áreas patrimoniales de la ACP; en el área de compatibilidad con

para una acción común. A su vez, “concertar” es definido como “traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes.”

² Conforme ha sido definido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término “proyecto” alude al “*Primer esquema o plan de cualquier trabajo que se hace a veces como prueba antes de darle forma definitiva*”

³ Publicado en el Registro del Canal de Panamá, Volumen 1, Número 5, de 22 de septiembre de 1999

la operación del canal; administración, uso y conservación de los recursos hídricos; sanidad ambiental y, además, crea y regula la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal.

Entre las disposiciones reglamentarias contenidas en este Acuerdo, que dan luces o definen el alcance de las competencias de la ACP en materia concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados dentro de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, podemos señalar:

1. El artículo 2, numeral 3 (concordante con el Artículo 7, numeral 2), conforme al cual, corresponde a la ACP *aprobar los proyectos a desarrollarse en el área, que puedan afectar la cuenca.*
2. El artículo 3, que establece que el Administrador de la ACP es responsable de *aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas sobre recurso hídrico y medio ambiente establecidas en la ley orgánica y su reglamento* lo que, contrario sensu, implica que no es competente para aplicar ni fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales contenidas en otros cuerpos legales, que confieren dicha competencia a otras autoridades.
3. El artículo 15, que dispone que la Administración de la ACP podrá *solicitar a las entidades responsables de promover y aprobar proyectos en el área, el envío de los estudios de impacto ambiental* para efectos de su evaluación y para la *aprobación del permiso de compatibilidad* por parte de la Autoridad.⁴ De lo anterior se desprende que, la competencia primigenia para otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales ubicados en la cuenca corresponde a la autoridad que tenga la competencia más específica, dependiendo del tipo de recurso de que se trate y del uso que se le vaya a dar.
4. El artículo 16, conforme al cual, la falta de cumplimiento de las medidas de control ambiental en el área de compatibilidad con el funcionamiento del canal requeridas por la ACP, dará lugar a que la Administración *cancele o suspenda el permiso de compatibilidad* y pida a las autoridades competentes la revocación de las autorizaciones

⁴ Todas las actividades y usos de tierras y aguas en área de compatibilidad con la operación del Canal, deben ser aprobadas previamente por la ACP. Las normas de procedimiento respectivas están contenidas en el “Reglamento del uso del área de compatibilidad con la operación del canal y de las aguas y riberas del canal.”, aprobado mediante Acuerdo de la Junta Directiva, N° 15 de 17 de junio de 1999.

concedidas. Ello pone de manifiesto que, cuando se trate de concesiones para la explotación de recursos naturales ubicados dentro del área de compatibilidad con el funcionamiento del canal, la potestad revocatoria de la ACP se limita a dejar sin efecto el permiso de compatibilidad. Así pues, queda claro que la facultad de revocar unilateralmente la concesión para la explotación del recurso la mantiene la entidad que detenta la competencia más específica, potestad que puede ser activada a instancia del Administrador General de la ACP.

5. El artículo 20, que establece el requisito de contar con la *aprobación de la ACP*, para poder llevar a cabo cualquier actividad, construcción, desarrollo, proyecto o industria dentro de la cuenca, *en el sentido de que la actividad no afectará o menoscabará los recursos hídricos de la misma*.

De las normas constitucionales, legales y reglamentarias antes señaladas se desprenden varios aspectos de interés, con relación al tema objeto de la presente consulta:

1. Por mandato constitucional (Art. 310 CP), la ACP tiene competencia privativa en cuanto atañe a la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas. Igualmente tiene competencia (no privativa) en lo relativo a la administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica.
2. Otras entidades gubernamentales pueden a su vez tener competencias específicas sobre los recursos naturales localizados en la cuenca, incluyendo los lagos que forman parte de ella, por lo que la ACP deberá concertar con aquellas entidades, estrategias y políticas tendientes a evitar incongruencias y duplicidad de funciones.
3. A nivel legal la Ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la ACP, operativiza estos preceptos contenidos en el artículo 310 de la Constitución Política y establece dos funciones esenciales a su cargo: la de *coordinar* la administración, conservación y uso de los recursos naturales localizados en la cuenca con las demás entidades competentes y la de *aprobar previamente los proyectos* que se pretenda realizar dentro de la cuenca, *que puedan afectar su recurso hídrico*.

4. Conforme al artículo 16 del Reglamento sobre Medio Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal, la falta de cumplimiento de las medidas de control ambiental en el área de compatibilidad da lugar a que la Administración *cancele o suspenda el permiso de compatibilidad* y pida a las autoridades competentes la revocación de las autorizaciones concedidas, esto es, de las concesiones, de lo que se desprende que el Administrador de la ACP no tiene competencia, por sí, para revocar dichos actos. Esta norma, sin embargo, debemos aclarar, puede ser aplicada sólo a partir del 1 de enero de 2000, fecha de entrada en vigencia de este reglamento.

II. Competencias de la ANAM con relación a las concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en la cuenca hidrográfica del canal.

La Ley 41 de 1 de julio de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, vigente a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial N° 23578 de 3 de julio de 1998, crea la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante, ANAM), como entidad autónoma del Estado, rectora en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

Antes de la promulgación de este nuevo régimen, dicha función correspondía al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (en adelante, INRENARE), entidad autónoma del Estado creada mediante Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, vigente desde su promulgación en la Gaceta Oficial 20,704 de 19 de diciembre de 1986.

De conformidad con esta normativa, el INRENARE tenía entre sus objetivos la definición, planificación, organización, coordinación regulación y fomento de las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables del país, con particular énfasis, entre otros aspectos, en las cuencas hidrográficas ubicadas en el territorio nacional, en forma consistente con los planes nacionales de desarrollo (Art. 2).

Para el logro de dicho objetivo, INRENARE estaba legalmente facultado para otorgar concesiones y realizar otros actos jurídicos de conformidad con las disposiciones legales o reglamentarias vigentes, previa autorización o

recomendación de su Junta Directiva, ya fuera por sí misma o en asocio con otras entidades públicas, de conformidad con los convenios o acuerdos que se suscribieran al efecto (Art. 4).

Igualmente estaba facultada para dirigir o colaborar con los planes y estudios para el desarrollo de las actividades y proyectos que pudieran realizarse en el Área Canalera, relativos a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables (Art. 5, num. 4), y para participar como miembro en la Comisión Conjunta sobre Medio Ambiente Natural, creada por el artículo VI del Tratado del Canal de Panamá de 1977 (Art. 5, num. 5).

Ahora bien, desde del punto de vista práctico, no fue sino hasta la promulgación de la Ley N°5 de 1993 (vigente en estos aspectos a partir de los 60 días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial 22,233 de 3 de enero de 1993) que crea la Autoridad de la Región Interoceánica (en adelante, ARI), como entidad autónoma del Estado, con competencia privativa en cuanto a la custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos, que se hace posible la incorporación efectiva de los mismos al desarrollo integral del país.

Al tenor de esta normativa, la ARI pasó a ser la autoridad encargada de promover el desarrollo económico de la región interoceánica, con la finalidad de obtener el óptimo aprovechamiento de sus recursos, el incremento de la inversión y el máximo beneficio para toda la República (Art. 3, num. 1). En este sentido, ARI fue dotada de la competencia para asignar el uso que correspondería dar a los bienes transferidos al gobierno de la República de Panamá por parte del gobierno de los Estados Unidos de América, para su mejor aprovechamiento (Art. 3, num. 4). Igualmente fue dotada de la facultad de darlos en concesión, de acuerdo con el Plan General y en cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal (Art. 28).

En materia de recursos naturales, el numeral 10 del artículo 3 estableció como parte de las funciones de la ARI, la de coordinar con el INRENARE las actividades relacionadas con el manejo integral y el desarrollo sustentable de los recursos de la cuenca.

En abono a lo anterior, el artículo 45 estipula que las atribuciones conferidas por dicha Ley a la ARI no afectan ni menoscaban las funciones y facultades que, en materia de recursos naturales renovables corresponden por ley al INRENARE.

Enfocándonos en el caso que nos ocupa, lo expuesto hasta aquí no deja lugar a dudas en cuanto a la viabilidad jurídica de que ambas instituciones, INRENARE y ARI, suscribieran el 26 de noviembre de 1997, un acuerdo mediante el cual ésta facultara a aquella para otorgar concesiones para la extracción de madera sumergida y emergente en el Lago Gatún y áreas de acopio en la rivera oeste del mismo.

El desarrollo de tipo de actividad económica, en dicha área, cabe señalar, se ajusta a lo establecido en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, (publicado en la Gaceta Oficial N° 23,323 de 3 de julio de 1997), el cual define, entre otros aspectos, los usos para los que son aptos el Lago Gatún y sus riberas, destacando entre ellos la explotación forestal. En este sentido, señala:

*“ ...A diferencia del Lago Alajuela, las riberas del Lago Gatún y el mismo lago tienen una potencialidad de desarrollo importante. En el Lago Gatún se han identificado usos turísticos, ecoturísticos, pesqueros y **de producción rural** ...”* (el resaltado es nuestro).

Ésta actividad (producción rural), conforme establece el propio Plan, se basa en el concepto de *“aprovechamiento sostenible”*, el cual supone la utilización de la tierra sin superar sus limitaciones agrofísicas, por lo que conlleva *“... reemplazar el actual predominio de la actividad pecuaria en tierras deforestadas, por nuevas actividades como la **explotación forestal**”* (el resaltado es nuestro).

La madera sumergida es, sin lugar a dudas un recurso forestal, que puede ser objeto de concesión para su aprovechamiento.

En efecto, tal y como indicó el Administrador General de la ANAM en su nota AG-1344-2003, de 1 de octubre de 2003, la madera sumergida es *“un recurso forestal (madera) compuesto por diversas especies forestales que a pesar de los años de estar en el agua sumergida o en forma emergente conserva sus características, lo que le permite ser sometida a un proceso de transformación industrial para su mercadeo posterior”*.

Como tal, este recurso está sometido a las disposiciones de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley forestal de la República de Panamá, que atribuye a la ANAM la competencia para velar por el cumplimiento del régimen forestal (Art. 2) y declara de interés nacional y sometido a dicho régimen, todos los recursos forestales existentes en el territorio nacional, incluyendo los comprendidos en las cuencas hidrográficas (Art. 3, num. 4).

Conforme al reglamento de esta Ley, constituido por la Resolución JD-05-98 de 22 de enero de 1998, la madera seca parada o caída, independientemente del estado o condición en que se encuentre, es un producto forestal susceptible de aprovechamiento, por lo que, en el presente caso, la madera sumergida o emergente localizada en el Lago Gatún, es por definición, un recurso forestal susceptible de aprovechamiento conforme a la legislación vigente.

Por su parte, artículo 27 de la ley forestal, señala que los bosques pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado pueden ser aprovechados, entre otras modalidades, mediante concesión de aprovechamiento forestal otorgada por la ANAM.

Igualmente, al tenor del artículo 94 de esta ley, compete a la ANAM la imposición de las sanciones por las infracciones en dicha norma establecidas (p.e., aprovechamiento de los bosques sin autorización, incumplimiento de obligaciones impuestas en los permisos, concesiones y planes de manejo, etc.) así como la potestad de reglamentar este aspecto a través de la Junta Directiva, atendiendo a la gravedad de las conductas.

En esta misma línea de ideas, el artículo 112 de la Ley 41 de 1998, general de ambiente, establece que es competencia de la ANAM sancionar el incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del programa de adecuación y manejo ambiental, de dicha ley, leyes y decretos complementarios y de los reglamentos correspondientes, para lo cual está facultada para imponer amonestaciones escritas, suspender temporal o definitivamente las actividades de la empresa y para imponer multas, según sea el caso y la gravedad de la infracción.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que el artículo 6 de la Ley orgánica de la ACP, en concordancia con el Artículo 84 de la ley general de ambiente, reconoce que otros organismos gubernamentales especializados, distintos de la ACP, pueden tener responsabilidades e intereses sobre los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del canal queda claro que, en el

presente caso, la competencia específica para otorgar concesiones para el aprovechamiento de maderas sumergidas o emergentes en el Lago Gatún, así como para ejercer funciones de fiscalización y control de cumplimiento de las normas generales en materia forestal y ambiental, corresponde a la ANAM, aunque para los efectos de la administración, uso, mantenimiento y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal, deba trabajar de manera coordinada con la ACP, conforme a las estrategias, políticas y programas relacionados con el manejo sostenible de los recursos naturales de dicha cuenca.

Aclarado este primer aspecto, pasaremos a examinar si, en el caso del contrato de concesión sobre el cual versa su consulta, se cumplieron los pre requisitos que atañen a las competencias de fiscalización y control que debe ejercer la ACP sobre todo proyecto que pretenda realizarse en la cuenca hidrográfica del canal y el alcance de las competencias del Administrador General de la ACP en caso de incumplimiento de los estándares ambientales correspondientes.

III. Delimitación y observancia de las competencias de la ANAM y de la ACP en el caso que nos ocupa.

Aclaradas las competencias de una y otra institución, en materia medioambiental, dentro de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, toca referirnos al alcance de las mismas y al grado de observancia que se les ha impuesto en el presente caso.

En primer lugar observamos que, al suscribirse el contrato N° AG-CF-AMSLG-002-99, de 10 de mayo de 1999, entre el INRENARE (hoy ANAM) y la empresa Recursos Maderables de Gatún, S.A., para la extracción de madera sumergida y emergente en el sector oeste del Lago Gatún, ya se encontraba vigente la ley orgánica de la ACP, Ley 19 de 1997, cuyo artículo 6 establece el requisito de que esta entidad apruebe todo proyecto que pueda afectar la cuenca hidrográfica del canal.

Sin embargo, debemos señalar, no consta en el expediente de marras que se haya dado cumplimiento a dicho requisito en el presente caso, en ninguna de las fases del referido proyecto; ello, a pesar que, al tenor de las cláusulas contractuales que rigen la relación jurídica existente entre la empresa concesionaria y la autoridad concedente, aquella estaba obligada a cumplir con los trámites exigidos por otras entidades estatales – distintas de la ANAM - relacionadas con el proyecto, conforme a las leyes y reglamentos vigentes.

Ello, a nuestro juicio, refleja la falta de una adecuada coordinación entre la ANAM y la ACP, a fin de uniformar criterios para la reglamentación de los permisos y procedimientos tendientes a garantizar que toda concesión para el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en la cuenca hidrográfica del canal, cuenten con la aprobación previa de la ACP, en cuanto a la no afectación del recurso hídrico de la misma.

Así pues, la Resolución N° DGF-PPAMSLG-001-98 de 11 de marzo de 1998, por la cual se autoriza a la empresa para dar inicio a los trabajos de exploración, otorga este permiso sin exigir el cumplimiento de dicho requisito. Igualmente ocurre con el Contrato N° AG-CF-AMSL-002-09, por el cual se otorga a la empresa concesión para el aprovechamiento de madera sumergida en el sector oeste del Lago Gatún. Si bien en su cláusula CUARTA, que establece las condiciones a las que queda sujeta la concesión, dicho contrato establece la prerrogativa de ANAM, de la ARI y de la Comisión del Canal (hoy ACP), para supervisar sin previo aviso el área concesionada, nada dice con relación a la obligación del concesionario de contar con aprobación previa de ésta última institución con relación a la no afectación del recurso hídrico de la cuenca del canal.

No obstante, la cláusula DÉCIMO PRIMERA del contrato, establece que se incorpora y forma parte sustancial del mismo, el Estudio de Impacto Ambiental, lo que hace posible que sean exigibles, como parte del catálogo de obligaciones a cargo del inversionista, el cumplimiento de las condiciones establecidas en este instrumento y en la Resolución que lo aprueba.

En el caso que nos ocupa, la Resolución No°IAF-001-99 de 10 de mayo de 1999, por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa Recursos Maderables de Gatún establece, en su cláusula TERCERA, la obligación de ésta de obtener concepto favorable de la Comisión del Canal de Panamá (hoy ACP) en materia de compatibilidad con la operación y seguridad del canal.

Cabe señalar que no fue sino hasta la aprobación del Acuerdo de la Junta Directiva de la ACP, N° 15 de 17 de junio de 1999, *“Por el cual se aprueba el Reglamento del Uso del Área de Compatibilidad con la Operación del Canal y de las Aguas y Riberas del Canal”*, vigente desde el 1 de enero de 2000, que dicho requisito fue debidamente reglamentado.

Conforme a este reglamento, el permiso de compatibilidad es una autorización para el uso de tierras y aguas dentro del Área de Compatibilidad con la operación del canal de Panamá, que constituye un aval en el sentido de que la actividad propuesta no afectará la operación y funcionamiento del canal, ni pone en riesgo la calidad o cantidad del recurso hídrico de su cuenca hidrográfica.

En virtud de lo anterior, dicho permiso lógicamente, sólo sería exigible tratándose de actividades a desarrollarse dentro del área de compatibilidad con la operación del canal, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Ahora bien, como ya hemos señalado en el aparte anterior, los aspectos medioambientales relacionados con la cuenca hidrográfica del canal fueron reglamentados a través del Acuerdo de la Junta Directiva de la ACP, N°16 de 17 de junio de 1999, cuyo artículo 16, establece:

*“**Artículo 16.** La falta de cumplimiento de las medidas de control requeridas a los interesados dará lugar a que la Administración cancele o suspenda el permiso de compatibilidad y pida a las autoridades competentes la revocación de las autorizaciones concedidas.*

Las medidas contempladas en este artículo se aplicarán sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa que corresponda.” (el resaltado es nuestro).

Siendo que este reglamento entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2000, en el presente caso, a partir de esta fecha, el Administrador General de la ACP quedó investido de la facultad para solicitar a su homólogo de la ANAM, la suspensión de las actividades de extracción de troncos adheridos al lecho del Lago Gatún, como en efecto lo hizo mediante la nota s/n, fechada 25 de marzo de 2002.

Así pues, a pesar que el contrato de concesión N° AG-CF-AMSL-002-09 fue suscrito antes de la entrada en vigencia de este reglamento, éste le es aplicable, en virtud del principio general de hermenéutica jurídica establecido en el artículo 15 del Código Civil, conforme al cual los reglamentos expedidos por las entidades gubernamentales en ejercicio de la potestad reglamentaria tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución y la ley, condición ésta que, en virtud del principio de presunción

de legalidad de los actos administrativos, tendría que ser decretada mediante sentencia proferida por la autoridad jurisdiccional competente.

IV. Conclusiones.

Lo expuesto en los apartados que preceden nos ha permitido arribar a las siguientes conclusiones, en respuesta a las interrogantes que plantea en su interesante consulta:

1. Ambas instituciones, ANAM y ACP, tienen competencias en materia medioambiental dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá (Art. 6 L 19 de 1997, conc. Art.84 L 41 de 1998), debidamente establecidas y diferenciadas en la ley y los reglamentos vigentes. De allí que, en nuestro criterio, en el presente caso no existe un conflicto de leyes, sino un problema de coordinación interinstitucional, entre ambas autoridades. En virtud de ello, no es aplicable a la situación planteada en su consulta, la disposición del artículo 134 de la Ley orgánica de la ACP, que establece la prelación de dicho cuerpo normativo, en caso de conflicto de leyes.
2. En el presente caso, la ANAM, como entidad rectora de la política forestal y ambiental del país, conserva sus competencias en cuanto a la autorización de los trabajos de exploración, el otorgamiento de la concesión administrativa, la aprobación del estudio de impacto ambiental, el control y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el concesionario, derivadas del contrato, del Estudio de Impacto Ambiental y de la legislación forestal y ambiental vigente; sólo que, por tratarse de la extracción de recursos forestales localizados dentro de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, deberá ejercer dichas atribuciones, en coordinación con la ACP, dada la función que la Constitución y la ley le confiere en cuanto a la administración, uso, mantenimiento y conservación *del recurso hídrico* de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, a fin de evitar incongruencias, duplicidades y vacíos.
3. Por su parte ACP, dada su competencia en cuanto a la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal, conserva para sí las atribuciones coordinar con la ANAM la administración, conservación y uso de los recursos naturales (en este caso, madera sumergida y emergente) localizados en la cuenca; de

otorgar o en su caso negar, como requisito previo al inicio de actividades, el permiso de compatibilidad y, en caso de incumplimiento del concesionario de las medidas y controles que esté obligado a acatar, por estar operando dentro del área de compatibilidad, solicitar al Administrador General de la ANAM la revocación de la concesión.

4. En virtud de lo establecido en el numeral 1 de la cláusula CUARTA del Contrato de Concesión N° AG-CF-AMSLG-002-99, tanto la ANAM, como la ACP se reservan el derecho de supervisar, sin previo aviso, el área concesionada. Dicha facultad de supervisión, debe entenderse circunscrita al ámbito de las competencias que, según hemos expresado en los puntos 2 y 3 que preceden, corresponden a cada cual.

Esperando de este modo haber esclarecido suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes expresarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/1031/cch.