

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE
MANUAL DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL DE PANAMÁ

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA JURÍDICO

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 fue aprobada por los representantes de los corregimientos de la República de Panamá, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución es la norma fundamental del Estado, establece su organización y señala que el poder público emana del pueblo y lo ejercen los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la estructura del Estado y su división político-administrativa, se divide en tres (3) niveles

Nacional

Provincial

Municipal

Cada uno con funciones, que se cumplen a través del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y Municipales.

Así mismo, la Constitución establece un régimen especial para los pueblos indígenas.

Estructura del Estado

En el derecho positivo panameño la Constitución es la fuente principal en la acción normativa. Las normas se ordenan en tal forma que las de menor jerarquía tienen que adecuarse a las de categoría superior y aquella de rango inferior no puede derogar a las superiores.

Poder Legislativo

El Órgano Legislativo es uno de los órganos de actuación del Estado.

La Asamblea Legislativa se compone de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral.

Los Legisladores actúan en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral.

El Órgano Ejecutivo

El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución. El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo, o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine esta Constitución.

El Consejo de Gabinete
El Consejo General de Estado
Poder Judicial
Los Magistrados y Jueces

Estructura Subnacional

Régimen Provincial
Consejo Provincial
Gobiernos Municipales
Comunidades Indígenas

Origen y Jerarquía del Orden Jurídico

Nuestro ordenamiento jurídico tiene los siguientes niveles:

Constitución: La Constitución Política de la República de Panamá es la carta fundamental del Estado y sobre ella no puede existir ninguna otra norma.

Tratados Internacionales

Los Tratados Internacionales, que una vez aprobados o reconocidos se convierten en una ley sujeta a la Constitución.

Leyes

Las Leyes, son las normas jurídicas expedidas por el Órgano Legislativo conforme lo establece la Constitución y sancionadas por el Presidente de la República y publicadas en la Gaceta Oficial.

Decretos Leyes

Decretos de Gabinete

Decretos Legislativos

Decretos Reglamentarios y Simples

Reglamentos

Resoluciones

Resoluciones de los distintos organismos del Estado, entre ellas, pero sin corresponderse jerárquicamente, se pueden enumerar:

Resoluciones de Gabinete

Resoluciones Ministeriales

Resoluciones de Entidades Autónomas

Resueltos, órdenes y actos administrativos individuales

Acuerdos Municipales

La Constitución Nacional

La Constitución Nacional de la República de Panamá es el instrumento jurídico fundamental de la organización del Estado.

Con sujeción a la Carta Fundamental y en segundo lugar del orden Jerárquico, se encuentran los Tratados Internacionales que son los acuerdos o pactos que hacen entre sí los Estados mediante el ejercicio de su voluntad soberana.

En la República de Panamá, los Tratados Internacionales tienen categoría de norma secundaria y una vez firmados por los representantes respectivos del Gobierno, tienen que someterse a la aprobación de la Asamblea Legislativa; facultad establecida en el Artículo 153, Numeral 3 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Las Leyes

La Ley se define como la norma social obligatoria de carácter permanente, expedida por el Órgano Legislativo para la mejor aplicación o cumplimiento de las normas jurídicas de carácter secundario, sancionadas por el Presidente de la República y publicadas en la Gaceta Oficial.

Decretos Leyes

Estos preceptos en el derecho positivo panameño tienen sus antecedentes en la Constitución de 1941 y 1946; regulados en esta última con mayor claridad.

Decretos de Gabinete

Son normas con categoría de ley y no están incluidos dentro del Ordenamiento Jurídico constitucional, porque no responden exactamente a un régimen de esta naturaleza; son el producto de gobiernos que surgen de hecho por un cambio revolucionario o de cualquier otra índole.

Tanto los Decretos-Leyes como los Decretos de Gabinete, son básicamente leyes y solamente pueden ser derogados por una ley formal.

Decretos Legislativos

Son normas o preceptos dictados por la Asamblea Constituyente para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Decretos Ejecutivos Reglamentarios y Simples

Son normas jurídicas dictadas por el Órgano Ejecutivo en virtud de la potestad reglamentaria que la Constitución le otorga para el mejor cumplimiento o ejecución de las leyes.

Reglamento

Los Reglamentos son normas que modifican y extinguen situaciones generales y están subordinadas a la ley y no pueden modificar o derogar una ley o decreto-ley puesto que en tal caso se puede impugnar por ilegalidad.

Resoluciones

Las Resoluciones son preceptos legales de carácter obligatorio que resuelven casos concretos individualizados.

Resueltos Ministeriales

Órdenes y Actos Administrativos Individualizados

Los Resueltos Ministeriales surgieron de hecho en el Gobierno del Dr. Belisario Porras y se definen como especies jurídicas exclusivas de carácter administrativo y de simple trámite; se perfeccionan con la firma del Ministro y Viceministro respectivo.

Acuerdos Municipales

Los Acuerdos Municipales, son las normas o disposiciones que emanan del Consejo Municipal y los Decretos Alcaldicios son las normas que emite el Alcalde Municipal.

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCION AMBIENTAL

Organismos Públicos a Nivel Nacional

Encargados de la Gestión Ambiental

La Ley 41 de julio de 1998, crea la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (ANAM), y dispone que este organismo sea una entidad autónoma rectora del Estado 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.

La política nacional del ambiente constituye:

Medidas

Estrategias

Acciones

Establecidas por el Estado

Condicionan y determinan el comportamiento del sector público y privado, de los agentes económicos y de la población en general.

La ANAM, en su ámbito de acción:

Formula la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales que debe ser en consonancia con los planes de desarrollo del Estado.

Dirige, supervisa e implementa la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno.

Elabora proyectos de ley, para ser presentados a la Asamblea Legislativa o a través del Órgano Ejecutivo

Hace las consultas públicas

Elabora los proyectos y decretos reglamentarios para ser sometidos al Órgano Ejecutivo para su firma y promulgación.

Competencias para la Gestión Ambiental a Nivel Estatal o Provincial Autoridad Ambiental Sectorial

La Autoridad Nacional del Ambiente creará y coordinará una red de unidades ambientales de las autoridades competentes, organizadas o que se organicen, como órgano de consulta, análisis y coordinación interinstitucional para la evaluación de los estudios de impacto ambiental.

La Ley dispone de una serie de mecanismos a fin de que la gestión ambiental pueda desarrollarse a todos los niveles:

Nacional

Provincial

Municipal

Local

Teniendo en cuenta la concepción de la administración moderna que sea ágil, expedita y con tendencia a la descentralización.

Competencias para la Gestión Ambiental a Nivel Local, Municipal

El municipio es la organización política autónoma de la comunidad, establecida en un Distrito y con la finalidad de cumplir con la función de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

Derecho a un Ambiente Sano

Panamá no cuenta con una norma constitucional que exprese y recoja el Derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. La norma constitucional existente sobre Régimen Ecológico tiene otra connotación

Prevención de la Contaminación del Ambiente

El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de proporcionar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Uso de los Recursos Naturales

El Estado tiene la función de reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Reglamentación de los Recursos Naturales

La norma constitucional es un mandato general, la Ley desarrolló dicho mandato y de la ley surgen los reglamentos para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales, corresponde a la misma norma citada en el punto inmediatamente superior.

Derecho a la Información

La Constitución como la Ley que la desarrolla contemplan un Sistema Nacional de Información Ambiental, que tiene por objeto recopilar, sistematizar y distribuir información ambiental del Estado, entre los organismos y dependencias, públicos y privados, de forma idónea, veraz y oportuna, sobre las materias que conforman el ámbito del Sistema. Esta información ambiental es de libre acceso. Puede ser adquirida por los particulares que la soliciten, quienes asumirán el costo del servicio.

Derecho a la Salud

Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social. Artículo 105 de la Constitución de 1972.

Derecho a la Educación

Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.

Disposiciones sobre Protección al Ambiente

La norma sobre protección al ambiente como fundamento básico ambiental que se proyecta además a la conservación y recuperación del mismo para promover el desarrollo sostenible.

Disposiciones Sobre Manejo de Recursos

La norma constitucional establece 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.

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 evite la destrucción de los ecosistemas.

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

La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

La riqueza artística e histórica del país constituye el Patrimonio Cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado el cual prohibirá su destrucción, exportación, o transmisión.

Disposiciones sobre participación civil

La participación civil o ciudadana tiene se extiende a todos los niveles, nacional, provincial y municipal; y se ejerce en las Comisiones Consultivas y en los casos en que sea necesaria la opinión de los ciudadanos.

La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente

Es el Órgano de Consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente y del Consejo Nacional del Ambiente. E el medio de expresión de la sociedad civil organizada y

de más alto nivel para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial.

Las Comisiones Consultivas Provinciales, Comerciales y Distritales

Estas comisiones también son medios de participación de la sociedad civil, para analizar los temas ambientales, hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quién actuará como secretario de las comisiones.

LEYES Y POLITICAS GENERALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible

La Estrategia Nacional del Ambiente, actualmente en discusión a nivel nacional.

Derechos y Responsabilidades en Materia de Ambiente en General

La Legislación Ambiental en Panamá establece derechos y las responsabilidades en la materia ambiental, fija la categorización de la legitimación activa en asuntos penales, civiles, y administrativos.

Instrumentos de Aplicación de la Política Ambiental

Los instrumentos de la política ambiental son:

Planeación y Ordenamiento Ecológico del Territorio

Evaluación del Impacto Ambiental

Instrumentos Económicos

Instrumentos de Control Ambiental

Los instrumentos de control ambiental establecidos son:

Amonestación verbal o escrita, suspensión temporal de las actividades de la empresa, suspensión definitiva de las actividades de la empresa y multa que puede llegar a B/.10,000,000.00 (Diez millones de Balboas).

En lo que respecta a la responsabilidad civil, se establece la responsabilidad objetiva y consecuentemente la obligación de resarcimiento económico.

Hay otras medidas de control como las inspecciones oculares, los planes de manejo ambiental monitoreados y las advertencias públicas.

PARTICIPACION CIVIL

Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente

Requisitos para los Informes de la Industria

Acceso de la Sociedad Civil a la Información sobre el Medio Ambiente

Acceso al Proceso de Generación de Normas Jurídicas Ambientales

Consulta Pública/Consulta Popular

Plebiscito
Ombudsman
Acceso a la Justicia
Denuncias Populares / Acciones Populares

Amparo de Garantías Constitucionales
Tutelas
Referéndum

EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

Definición de Impacto Ambiental

Los términos impacto ambiental se refieren al conjunto de alteraciones negativas o positivas del medio natural que obran sobre la capacidad productiva y el uso sostenible de los recursos naturales.

PROTECCION DE LA ATMOSFERA

Establecimiento de Normas para la Calidad del Aire

Análisis y soluciones consistentes en:

Analizar en el aire: Oxidos nitrosos y nítricos, monóxido de carbono, dióxido de carbono, monóxido de azufre, mercurio, hidrocarburos cromáticos, plomo, hidrocarburos clorinados, ozono y todo otros competente que se derive de la combustión de productos de petróleo, nitrados, solventes, oxígeno y nitrógeno.

En las pinturas: plomo y metales pesados.

Los envases de estos productos de acuerdo con la misma disposición, es obligación que lleven en el idioma español las indicaciones sobre el contenido de plomo y las explicaciones sobre el uso del producto.

El Ministerio de salud conjuntamente con otras autoridades competentes, velará para que se cumplan las disposiciones.

PROTECCION Y GESTION DE LOS RECURSOS HIDRICOS

Dominio de las aguas

Las aguas subterráneas que pertenecen al estado, son de usos público y no pueden ser objeto de apropiación privada las aguas lacustres y fluviales, los ríos navegables, las aguas destinadas a servicio público de irrigación, producción, de producción, hidroeléctricas. Desagües y acueductos.

Aguas Públicas

Aguas públicas son todas las que existen en el territorio nacional sin distinción de ninguna clase aunque se encuentren en terrenos de propiedad privada.

Aguas Privadas

En la legislación panameña. No existe la categoría de aguas privadas.

Establecimiento de Normas para el Uso de las Aguas

Para Consumo Humano

Para la Agricultura

Para la Minería

Para la Acuicultura

Para el Transporte

Para la Pesca

Para la Descarga de Aguas Residuales

Protección de las Aguas Subterráneas

Protección de las Cuencas Hidrográficas

Protección de los Ecosistemas de Agua Dulce

Responsabilidad y Cumplimiento de las Normas para la Protección de los Recursos Hídricos

El Ministerio de Salud esta facultado para imponer sanciones por las transgresiones medio ambientales.

El IDAAN asesorará a los demás organismos del Estado y controla todas las actividades relativas a los servicios de agua potable, y recolección y tratamiento de aguas servidas, sean públicas o privadas.

Gestión Pública de los Recursos Hídricos

ROTECCION DE OCEANOS Y AREAS COSTERAS

Dominio y Jurisdicción de las Zonas Costeras

La Autoridad Marítima de Panamá es la encargada de administrar los recursos marinos y costeros del estado panameño.

Manejo de Zonas Costeras y Playas

Por disposición constitucional y legal las playas son de uso público y no son susceptibles apropiación privada, que junto con el mar territorial, las aguas lacustres y fluviales, constituyen un patrimonio nacional.

Protección de los Océanos por Contaminación

Procedente de Fuentes Terrestres

Procedente de Actividades Realizadas en los Fondos Marinos

Procedente de Vertimiento Efectuados por Buques

Procedentes de Actividades Petroleras

Protección de la Flora y Fauna Marina
CONSERVACION DE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA

Instituciones con Competencia en Materia de Protección de Fauna y Flora

Protección y Gestión de los Ecosistemas Terrestres Silvestres

Especies y Poblaciones Amenazadas o en Peligro de Extinción

Comercio de la Fauna y Flora

Introducción de Especies Exóticas

Especies Migratorias

La caza y su regulación

Sistemas de veda

Conservación in-situ

Conservación ex situ

Protección y Sistemas de Manejo en Áreas No Protegidas

Protección y Gestión de los Ecosistemas Marinos

Protección de Hábitats y Ecosistemas

Áreas Naturales Protegidas

Área Natural Recreativa Salto de la Palmas

Área Recreativa Lago Gatún

Área Silvestre Protegida

Área Marina y/o Acuática

Acuario

Biodiversidad o diversidad biológica

Parque Nacional

Reserva Natural

Corredor Biológico

Reserva Forestal

Reserva Hidrológica

Monumento Natural de los Pozos de Calobre

Humedal Golfo de Montijo

Bosque Protector de Palo Seco

Área Silvestre de Narganá

PLANIFICACION Y GESTION DEL USO DE SUELOS Y TIERRAS

Dominio de la Tierra

Dominio del Estado

Dominio Privado

Tierras de Dominio Comunal

Las Tierras Municipales

Zonificación y Regulación Ambiental de Tierras Privadas
Políticas e incentivos para la conservación en tierras privadas
Criterios Generales de Conservación de Suelos

MINERIA

AGRICULTURA

BOSQUES Y MANEJO DE BOSQUES

ENERGIA

SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS (INCLUYENDO LAS RADIOACTIVAS

MANEJO DE DESECHOS Y RESIDUOS

RESPUESTAS A LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

EMERGENCIAS AMBIENTALES

TRANSPORTE

TURISMO

INSTALACIONES NACIONALES Y MILITARES

OTROS ASPECTOS AMBIENTALES NACIONALES

PROVISIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

ASUNTOS TRANSFRONTERIZOS E INTERNACIONALES