

Panamá, 12 de julio de 2000.

Su Excelencia
DR. JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON
Ministro de Salud
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevarnos, a través de la cual nos solicita nuestro criterio jurídico relacionado con la interpretación y aplicación del Convenio de Basilea y, el control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos, por la vía interoceánica.

Para el análisis del presente tema, iniciamos el mismo, a través de las normas constitucionales que rigen la materia referente a los Convenios o Tratados Internacionales. Veamos:

**LA RELATIVIDAD OPERATIVA
DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**

La Supremacía Constitucional o Supremacía de las Normas Constitucionales, indica que la Constitución contiene una superlegalidad formal y material, una normatividad de jerarquía suprema, como resultado propio y directo de la voluntad del pueblo: poder soberano, que acciona como constituyente; por lo que, todas las demás normas, sean leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, órdenes, etc., sólo tendrán validez, dependiendo de su conformidad con la Constitución.

Analicemos ahora, lo estatuido en el artículo 4 de la Carta Fundamental:

"Artículo 4. La República de Panamá
acata las normas del Derecho
Internacional"

El acogimiento de la Teoría Monista de la Supremacía del Derecho Internacional, más que sobreponer las normas internacionales al orden jurídico interno o nacional pretende conciliar este con el orden jurídico internacional. Plantea una interdependencia armónica, entre uno y otro, ya que conlleva el propósito de garantizar, no sólo los derechos fundamentales del hombre, sino los derechos vitales para la conservación de la paz, la seguridad y el progreso de la comunidad internacional.

La constitucionalización de la aplicación de las normas internacionales en el Derecho Interno, obliga a plantear la necesidad de una disposición enumerativa de los principios que deben orientar la acción exterior del Estado. Asimismo, pone de relieve, el tema de la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad, la cual puede entenderse como: el conjunto de las normas que el Tribunal competente para ejercer la guarda e integridad constitucional, utiliza con el propósito de emitir su criterio sobre la constitucionalidad de alguna norma. En este marco, vale mencionar el Fallo de 24 de julio de 1990 de la Honorable Corte Suprema de Justicia, según el cual las normas del Derecho Internacional, podrían ser parte del Bloque de la Constitucionalidad, siempre que no sean contrarias a los principios fundamentales del Estado de Derecho, a las instituciones sustentadoras de la independencia, y a la autodeterminación del Estado Panameño.

En esencia, la aplicación de las normas internacionales en nuestro Derecho, plantea ínsitamente el principio Pacta Sunt Servanda, el cual constituye una pieza substancial del Derecho Internacional, y que manifiesta la obligación de los Estados al respeto y cumplimiento de los pactos y convenios internacionales.

Pareciera luego entonces, que en efecto, nuestro ordenamiento positivo acoge y hace suya la Teoría Monista, toda vez que sobrepone la superioridad del Derecho Internacional Público, sobre el Derecho Interno nuestro.

**CONVENIO DE BASILEA
SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS
TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS
Y SU ELIMINACIÓN**

El Convenio de Basilea dentro de su contexto general, constituye en sí, un acuerdo de carácter internacional entre las partes firmantes, el cual regula de manera especial, el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su eliminación.

La República de Panamá, mediante Ley N°.21 de 6 de diciembre de 1990, incorpora dentro de su legislación nacional, la aplicación y puesta en vigencia de dicho instrumento jurídico. (Cfr. G.O.21,686 de 14 de diciembre de 1990).

El presente Convenio, está estructurado en veintinueve (29) Artículos, nueve (9) Anexos, dos (2) Subanexos (A y B) y dos (2) Enmiendas; no obstante, para los efectos de la presente Consulta veremos sólo lo que corresponde al caso subjúdice.

Inicia este Convenio Internacional, señalando que los desechos peligrosos, otros desechos y sus movimientos **transfronterizos** pueden causar daños a la salud y al medio ambiente, producto de la generación y la complejidad cada vez mayores de los desechos peligrosos y otros tipos de desechos, advirtiendo que la manera más eficaz de proteger la salud humana y el medio ambiente contra los daños que entrañan tales desechos consiste en reducir su generación al mínimo desde el punto de vista de la cantidad y de los peligros potenciales.

El mismo, se inspira y fundamenta en una serie de precauciones y medidas de seguridad, de imperante cumplimiento para la protección de la salud y vida humana, lo mismo que el medio ambiente, tendientes a protegerlos contra los efectos nocivos que puedan derivarse de la generación y el manejo de los desechos peligrosos.

ASPECTOS DE IMPORTANCIA CONTENIDOS DENTRO DEL CONVENIO DE BASILEA

1. Corresponde a cada Estado, el deber de tomar las medidas necesarias para la protección y manejo de los desechos peligrosos.
2. Cada Estado tiene el derecho soberano, de prohibir o no la entrada o eliminación de desechos peligrosos y otros desechos ajenos a su territorio.
3. Los movimientos transfronterizos de tales desechos desde el Estado en que se hayan generado, hasta cualquier otro Estado deben permitirse solamente cuando se realicen en condiciones que no representen peligro para la salud humana y el medio ambiente, y en condiciones que se ajusten a los dispuesto en el presente Convenio.
4. Recaerá de manera exclusiva sobre cada Estado, la responsabilidad que se derive producto de la violación grave de las disposiciones del presente Convenio o de cualquiera de sus Protocolos.
5. El presente Convenio, acepta y permite el transporte de desechos peligrosos y otros desechos, de conformidad con las recomendaciones internacionales pertinentes.
6. Permite también, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos, sólo cuando el transporte y la eliminación final de tales desechos sean ambientalmente racionales.

SUS ARTÍCULOS

Corresponde ahora el análisis, sólo de las normas pertinentes al caso que nos ocupa dentro del Convenio de Basilea y, que motivaron su Consulta.

Artículo 1.

El mismo, se refiere al alcance del Convenio; estableciendo cuáles serán los desechos peligrosos a los efectos del presente, en lo que a movimientos transfronterizos se refiere.

Por las características propias de los tipos de desechos peligrosos existentes, éstos, se han agrupado o definidos en los distintos Anexos del Convenio.

Artículo 2.

Contiene un compendio de 21 definiciones sumamente relevantes, de las cuales llamamos la atención de las siguientes:

- **Movimiento Transfronterizo:** se entiende todo movimiento de desechos peligrosos o de otros desechos procedente de una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y destinado a una zona sometida a la jurisdicción nacional de otro Estado, o a través de esta zona, o a una zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado, o a través de esta zona, siempre que el movimiento afecte a dos Estados por lo menos.
- **Autoridad Competente:** se entiende la autoridad competente gubernamental designada por una Parte para recibir, en la zona geográfica que la Parte considere conveniente, la notificación de un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos, así como cualquier información al respecto, y para responder a esa notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 15.
- **Estado de Tránsito:** se entiende todo Estado, distinto del Estado de exportación o del de importación, a través del cual se proyecte efectuar o se efectúe un movimiento de desechos peligrosos o de otros desechos.

Artículo 4.

Contiene aspectos de suma importancia como lo constituye el hecho, de establecer de manera categórica, que las Partes que ejerzan su derecho a prohibir la importación de desechos peligrosos y otros desechos para su eliminación, **comunicarán a las demás Partes su decisión de conformidad con el Artículo 13 (el cual analizaremos más adelante).**

Así mismo, las Partes podrán prohibir la exportación de desechos peligrosos u otros desechos, a

las Partes que hayan prohibido la importación de esos desechos, cuando dicha prohibición haya sido comunicada de conformidad con lo establecido en el presente Convenio y; de igual forma se prohibirá la exportación de desechos peligrosos, si el Estado que importa no da su consentimiento por escrito.

Artículo 6.

Uno de los artículos que consideramos de mayor importancia en el tema objeto de la presente Consulta, lo constituye éste, toda vez que el mismo, guarda plena relación con los **Movimientos Transfronterizos entre las Partes.**

Aquí, se establece claramente el compromiso formal entre las Partes de notificar por escrito cualquier movimiento de exportación o importación de un Estado a otro, y culminará, con la notificación de los Estados Partes, manifestando su consentimiento también por escrito en ambos casos.

Artículo 9.

Se refiere al incumplimiento de las normas consagradas en el presente Convenio, en lo que respecta al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos u otros desechos, sin las formalidades debidas y requeridas legalmente, se constituyen automáticamente en un **Tráfico ilícito.**

La aplicabilidad de las penas o sanciones que ocasionen tales conductas, estará determinada en función de las disposiciones legislativas nacionales vigentes y adecuadas de cada Estado, para prevenir y castigar el tráfico ilícito.

Artículo 10.

En el ámbito de la Cooperación Internacional, el Convenio de Basilea prevé que las partes cuando así lo requieran, se brindarán toda la colaboración necesaria para mejorar o conseguir el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos.

Interesa la constante vigilancia y absoluta cooperación a los efectos del manejo de los desechos

peligrosos sobre la salud humana y el medio ambiente, sobre la base que esta cooperación será con sujeción a la legislación y política nacionales de las partes.

Artículo 13.

En lo que respecta a la Transmisión de información, un aspecto de suma importancia lo constituye el hecho que las partes velarán porque, cuando llegue a su conocimiento, se informe inmediatamente a los Estados interesados en el caso de un accidente durante los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o de otros desechos o su eliminación que pueda presentar riesgos para la salud humana y el medio ambiente de otros Estados.

Ahora bien, estos han sido los artículos de mayor importancia analizados en el presente caso, no obstante todos los demás artículos en su medida y momento constituyen fuente de derecho de obligatorio cumplimiento.

TRATADO CONCERNIENTE A LA NEUTRALIDAD PERMANENTE DEL CANAL DE PANAMA Y AL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DE PANAMA

Dentro del contenido de su Consulta, Usted se refiere a la aplicación de los Tratados Canaleros; y en primera instancia, debemos señalar que el único Tratado Canalero vigente es el ut supra citado y, en ninguno de sus ocho (8) artículos prohíbe que por la vía interoceánica se den movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.

Para la República de Panamá, el tema del tránsito de buques con mercadería peligrosa a bordo, representa un aspecto de importancia a nivel de Estado, máxime que la administración, funcionamiento y protección del Canal, corresponde ahora a Panamá; y, la Autoridad del Canal de Panamá al igual que otras instancias nacionales, han desarrollado la normativa especial vigente que garantiza la seguridad humana, ambiental y propia del Canal.

Los artículos I y II establecen y declaran la neutralidad del Canal y el compromiso adquirido por la

República de Panamá en cuanto a ser garante del paso seguro y abierto, tanto en tiempo de paz como de guerra, para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad. Veamos:

" Artículo I

La República de Panamá declara que el Canal en cuanto a vía acuática de tránsito internacional será permanentemente neutral conforme al régimen estipulado en este tratado. El mismo régimen de neutralidad se aplicará a cualquier otra vía acuática internacional que se construya total o parcialmente en el territorio panameño."

" Artículo II

Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo y para que el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo..."

Por su parte, el literal "d", del numeral 1, del artículo III ibídem, establece que para los fines de seguridad el Estado podrá requerir que se establezca la responsabilidad financiera y las garantías para el pago de indemnizaciones adecuadas como condición previa para el tránsito.

Se establece de igual forma, en el literal "e", que las naves de guerra y naves auxiliares de todas las naciones tendrán derecho a transitar por el Canal, independientemente, entre otros, del armamento que lleven a bordo, sin ser

sometidas a inspección, registro o vigilancia, como condición de tránsito, además que podrán negarse a revelar el tipo de carga o armamento que transporten; **no obstante podrá exigirse de dichas naves, que certifiquen haber cumplido con todos los reglamentos aplicables sobre salud.**

El artículo VI del mismo cuerpo normativo, consagra los mismos requisitos o condiciones en relación a las naves de guerra y naves auxiliares de los Estados Unidos de América y la República de Panamá, con la particularidad que éstas tendrán el derecho a transitar el Canal independientemente de su funcionamiento interno, medio de propulsión, origen, destino, armamento o carga. Dichas naves de guerra y naves auxiliares tendrán derecho a transitar el canal de modo expedito.

Se constituye así, como piedra angular que, por la naturaleza propia y especial del servicio público internacional que brinda tan magna obra arquitectónica a todas las Naciones del mundo, que es nuestro deber y obligación no hacer distinciones de ninguna naturaleza en cuanto a los buques o naves que transitan la vía interoceánica; y que por el tránsito de las naves, el Estado panameño no se vea directamente afectado o involucrado en ningún tipo de conflicto bélico de naturaleza alguna, que perjudiquen a otras naciones.

No obstante lo anterior, Panamá podrá requerir en todo momento se cumplan las garantías para el pago de indemnización razonable y adecuada, consistente con las normas y prácticas internacionales, por los daños resultantes de **actos u omisiones de esas naves al pasar por el Canal, lo mismo que el cumplimiento de todas las leyes o reglamentos aplicables sobre salud, sanidad y cuarentena, entre otros.**

Ahora bien, en este mismo orden de ideas, debemos indicar que, la Constitución Política, dentro del Título XVI sobre el Canal de Panamá, en su artículo 309 dispone que:

"ARTICULO 309: El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y

condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración"

Se establece con meridiana claridad, que corresponderá a la Autoridad del Canal, hacer cumplir el mandato constitucional, desarrollando los mecanismos, trámites, requisitos o condiciones que deberá reunir todo buque que transite por la vía interoceánica.

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

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

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riegos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en

el artículo 315". (El subrayado es nuestro).

La norma plantea la creación de una entidad de Derecho público, a la cual corresponderá de manera privativa, todo lo concerniente a la administración, funcionamiento y actividades conexas del Canal de Panamá.

Vale resaltar que el establecimiento de esta entidad a nivel constitucional, intenta escapar a la vulnerabilidad de las leyes.

En el segundo párrafo, se destaca a la Autoridad del Canal de Panamá, como organismo que tiene la responsabilidad primaria respecto a la operación de las naves en las aguas del Canal, así como también lo atinente a la aprobación de los planes de construcción en las riberas del Canal. De igual manera comprende aspectos sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal, tal como el otorgamiento a la Autoridad del Canal de Panamá, de la responsabilidad de determinar y aprobar la compatibilidad del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca con el funcionamiento de la vía acuática.

El rango constitucional que posee la Autoridad del Canal, asegura las garantías institucionales necesarias para que el Canal continúe brindando un servicio eficiente, seguro y confiable a la comunidad marítima internacional, bajo la responsabilidad de las autoridades panameñas.

Como consecuencia de lo expresado, al analizarse el tipo y alcance de la competencia que en determinados temas o casos, tiene la Autoridad del Canal de Panamá frente a la competencia de otras instituciones públicas, que pudieran dar origen a conflictos de esta naturaleza, hay que tener en cuenta el fundamento constitucional de la primera, que subordina los actos emanados de otras entidades de gobierno en las materias referentes al Canal de Panamá y sus actividades conexas.

"Artículo 311. La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo la Ley que coordine todas estas

instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país"

De la norma arriba transcrita, se desprende que el legislador patrio pensó en unificar, una Estrategia Marítima Nacional a fin de coordinar entre la Autoridad del Canal de Panamá y, todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo; para ello, el Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo una Ley que unifique y coordine dicha estrategia.

"Artículo 317: El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios."

Es evidente, que la norma establece por disposición constitucional la facultad de la Autoridad del Canal de reglamentar las normas de carácter general contenidas en ese Título. Está autorizada para dictar sus propios reglamentos para los fines de la administración y funcionamiento del Canal, en desarrollo de su Ley Orgánica.

En virtud de ello, se determinan características excepcionales del propio régimen de la Autoridad del Canal de Panamá, producto de su rango constitucional, en el cual se establecen principios y normas reguladoras especiales, a aplicar, en la esfera laboral, fiscal, presupuestaria, de contratación pública e inclusive de carrera administrativa y, que en su conjunto otorgan a la Autoridad del Canal, preeminencia en la aplicación de se régimen o normativa legal, en comparación al resto de las normas constituidas dentro de nuestro ordenamiento positivo.

Este régimen especial otorgado a la Autoridad del Canal de Panamá, está dirigido a asegurar como finalidad primordial, mantener el continuo funcionamiento de la vía interoceánica de forma efectiva, segura, evitando cualquier posible ingerencia que pudiese afectar su funcionamiento de manera negativa.

En desarrollo del Título Constitucional se aprueba este cuerpo normativo, el cual, se fundamenta e inspira, en el ya citado artículo 317 de la Carta Fundamental, cuando establece que, en cumplimiento del mismo, las normas desarrolladas en ella, son de carácter general y servirán de marco para reglamentar todas sus funciones. Veamos como ejemplo el artículo 4 de esta Ley:

"Artículo 4. A la Autoridad le corresponde privativamente la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. La Autoridad podrá legar en terceros, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios, conforme a esta Ley y los reglamentos".

Esta norma desarrolla claramente, el contenido del artículo 310 de la Carta Magna; tal y como señaláramos en párrafos anteriores, a la Autoridad del Canal le corresponderá privativamente, todo lo concerniente a la administración, funcionamiento y actividades conexas del Canal de Panamá.

Queda claro, que el objeto fundamental de las funciones reconocidas a la Autoridad, es que el Canal siempre permanezca abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todos los Estados del mundo, sin discriminación de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales, en la Ley y en los reglamentos. Debido al carácter de servicio público internacional esencialísimo que cumple el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna;¹ además la faculta para imponer sanciones.

"Artículo 127. Toda infracción de las disposiciones de la presente Ley o de los reglamentos, relativos a las normas de seguridad de la navegación por el canal,

¹ Ver artículo 5 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá.

será sancionada por la Autoridad con multa de hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00). Para la determinación del importe de las sanciones, se tendrá en consideración:

1. Si se trata de persona natural o jurídica.
2. La naturaleza de la falta y su mayor o menor gravedad.
3. La reincidencia del infractor.
4. Las circunstancias atenuantes o agravantes en que se cometa la infracción.

El reglamento determinará la tipificación de los hechos sancionables y el procedimiento correspondiente.

Las sanciones a que se refiere este artículo, se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades, civiles o penales, que se deriven de los hechos sancionados."

Dentro de la legislación vigente de la Autoridad del Canal de Panamá, se establece que el incumplimiento de las normas de seguridad de la navegación por el Canal, serán sancionadas de manera pecuniaria hasta por la suma de un millón de balboas (B/.1,000,000.00); sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil o penal, cuando se produzcan controversias con otras autoridades competentes, la Ley de la Autoridad del Canal tendrá prioridad; así lo establece en su artículo 134. Veamos:

"Artículo 134. Cuando exista conflicto entre lo estipulado en esta Ley o en los reglamentos que en desarrollo a ella se dicten, y cualquier ley, norma legal o reglamentaria o contrato-ley de concesión o de otra índole en que sea parte o tenga interés el Estado, directamente o a través de alguna de sus entidades o empresas, distinta de la Autoridad, sea de carácter general o especial, nacional o municipal, la Ley Orgánica de la

Autoridad y sus reglamentos tendrán prelación" (El subrayado es nuestro).

La norma arriba transcrita, establece de manera categórica que cuando exista conflicto de leyes, entre la Autoridad del Canal de Panamá con cualquier entidad o empresa estatal distinta de ésta, prevalecerá o tendrá prelación la Ley Orgánica de la Autoridad y sus reglamentos.

REGLAMENTOS MARÍTIMOS
PARA LA OPERACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ
 (Maritime Regulations for the Operation of the Panama Canal)

"Artículo 7: Los buques estarán sujetos a inspección con el fin de comprobar y garantizar la aplicación de este reglamento y los de Seguridad, Arqueo y Sanidad y Prevención de Enfermedades Contagiosas."

Es importante resaltar el hecho, que la Autoridad del Canal tiene facultad para hacer cumplir que los buques que transiten por las aguas del Canal de Panamá, estén sujetos a inspección a fin de comprobar y garantizar la aplicación de las normas de Seguridad durante su travesía por el mismo; de ello depende en la mayoría de los casos, que la Autoridad del Canal de Panamá, sancione o multe a los buques que no cumplan con las medidas de seguridad previamente establecidas dentro de la legislación especial de la Autoridad del Canal. En estos reglamentos se definen cuales son las áreas del Canal.

Veamos lo que dicen las normas:

"Artículo 8: Las palabras, expresiones y siglas utilizadas en el presente reglamento tendrán el significado y alcance siguiente:

Aguas del Canal. Las que se encuentran dentro de área de compatibilidad con la operación del Canal de Panamá.

Área de Compatibilidad con la Operación del Canal. Área geográfica, inclusive sus tierras y aguas, descritas en el literal a del anexo, en la cual se podrán

desarrollar exclusivamente actividades compatibles con el funcionamiento del Canal.

..."

Del contenido del artículo 8, podemos observar que el mismo define claramente, lo que constituye las Aguas del Canal y, lo que representa el Área de Compatibilidad con la Operación del Canal, temas importantes para el desarrollo de la presente Consulta.

Dentro del mismo cuerpo normativo, encontramos el Capítulo X, de las Infracciones, Sanciones y Procedimiento Sancionador, Sección Primera, el cual abarca seis (6) artículos referentes a las infracciones, acciones u omisiones violatorias de las normas sobre Seguridad de la Navegación por el Canal de Panamá.

Así por ejemplo, el artículo 142 establece que:

"Artículo 142: Constituyen infracciones administrativas las acciones u omisiones culposas violatorias de las normas sobre seguridad de la navegación por el Canal, contenidas en la ley orgánica y en los reglamentos de la Autoridad relativos a la salvaguarda del uso del Canal y sus instalaciones, la ordenación del tráfico marítimo y la prevención de la contaminación de sus aguas.

La normativa a que se refiere el precepto anterior incluye las reglamentaciones adicionales, manuales de procedimiento, prohibiciones, órdenes, instrucciones y autorizaciones dictadas por la Autoridad con objeto de la ejecución o aplicación de los reglamentos"

La supra citada norma enmarca muy categóricamente, que dentro del contexto administrativo, las acciones u omisiones culposas violatorias de las normas de seguridad de la navegación por el Canal, contenidas en la Ley Orgánica y en los reglamentos de la Autoridad del Canal, constituyen

infracciones en contra de la salvaguarda del uso del Canal y sus instalaciones .

Seguidamente, dentro de la Sección Segunda, aparece el artículo 149, que es de siguiente tenor:

"Artículo 149: Son infracciones contra la seguridad de la navegación, las relativas a la seguridad marítima y la contaminación de las aguas del Canal."

Vale aclarar, que la Seguridad de la Navegación, refleja dos (2) conceptos a su vez:

1. La Seguridad Marítima y;
2. La Contaminación de las Aguas del Canal.

El primero, establece que en materia de Seguridad Marítima dieciséis (16) son los numerales que resultan violatorios dentro de la esfera y ámbito de aplicación, propios del tema; el segundo, refleja en menor proporción un sinnúmero de agravantes justificables en el entorno de lo que representa la Contaminación de las Aguas del Canal.

Lo cierto es, que ambos aspectos (Seguridad Marítima y Contaminación de las Aguas del Canal), contienen claras infracciones o posibles violaciones a la Seguridad de la Navegación; por ello, cualquier actividad que implique riesgo o produzca la contaminación de las aguas comprendidas dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal, será considerado como una infracción contra la Seguridad de la Navegación, las cuales son relativas a la Seguridad Marítima y la contaminación de las aguas del Canal.

ÁREA DE COMPATIBILIDAD CON LA OPERACIÓN DEL CANAL

Dentro del Anexo, Capítulo I, Generalidades, Sección Primera, de las Normas Generales y Definiciones contenidas en los Reglamentos, se encuentra el artículo 8 el cual establece lo siguiente:

"a. Área de compatibilidad con la operación del Canal. Se describe como aquella área continua que en general, sigue el curso del Canal de Panamá y es contigua al mismo desde el Océano

Atlántico hasta el Océano Pacífico. Incluye las áreas de fondeo y la entrada en sector Atlántico, incluyendo el puerto de Cristóbal, las esclusas de Gatún, la Represa de Gatún, el Vertedero de Gatún y la Planta de Energía Eléctrica de Gatún; porciones de Lago Gatún, el Corte Culebra, las Esclusas de Pedro Miguel, el Lago Miraflores, las Esclusas de Miraflores, el Vertedero de Miraflores, la Planta Purificadora de Agua, y la Planta de Energía Eléctrica de Miraflores, y el Puerto de Balboa, en la entrada del sector Pacífico, incluyendo las áreas de fondeo, así como las áreas de tierras y aguas que las circundan."²

**FACTOR DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD
DEL CANAL DE PANAMÁ PARA SANCIONAR POR CAUSAS DE
CONTAMINACIÓN EN AGUAS NAVEGABLES JURISDICCIONALES
PANAMEÑAS**

Inicialmente, el factor de competencia que posee la Autoridad del Canal de Panamá, encuentra su génesis dentro del contexto constitucional, en lo que a la administración, funcionamiento, conservación mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas se refiere; con arreglo a las normas legales vigentes, la cual debe ser segura, continua, eficiente y rentable. (Cfr. Art.310 C.P.).

Se destaca de la norma constitucional citada, el carácter privativo de competencia que posee la Autoridad del Canal de Panamá, en el manejo relacionado a los asuntos propios de la Vía Interoceánica.

Ahora bien, sólo resta dilucidar el punto específico relativo al tema objeto de su Consulta, el cual se refiere a la aplicación del Convenio de Basilea y el Acuerdo Regional Centroamericano relacionado al control y prohibición de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y la aplicación de los Tratados Canaleros.

Para ello debemos tener claro lo siguiente:

² Reglamentos Marítimos para la Operación del Canal de Panamá. Diciembre de 1999. pág. 39

1. Panamá, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política, acata las normas del Derecho Internacional.
2. El Convenio de Basilea constituye un instrumento de Derecho Internacional.
3. La República de Panamá, mediante Ley N°.21 de 6 de diciembre de 1990, incorpora dentro de su legislación nacional, la aplicación y puesta en vigencia de dicho instrumento jurídico.
4. El Convenio de Basilea tiene, dentro del territorio nacional de la República de Panamá, plena vigencia.
5. Dentro del contexto en general, el Convenio de Basilea y, el Acuerdo Regional Centroamericano **NO** prohíben el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos a través del Canal de Panamá.
6. Es facultad de cada país miembro o parte del Convenio de Basilea, establecer dentro de su legislación, el derecho a prohibir la importación o exportación de desechos peligrosos y otros desechos para su eliminación.
7. El Gobierno de la República de Panamá, está plenamente facultado para tomar las medidas jurídicas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar y hacer cumplir las disposiciones del presente Convenio, incluyendo medidas para prevenir y reprimir los actos que contravengan el mismo.
8. El Convenio de Basilea, faculta a sus miembros Partes, para imponer exigencias adicionales que sean conforme éste, y estén de acuerdo con las normas del Derecho Internacional, a fin de proteger mejor la salud humana y el medio ambiente.

IMPORTANTE:

9. Nada de lo dispuesto en el presente Convenio afectará de manera alguna la soberanía de los Estados sobre su mar territorial, establecida de conformidad con el derecho internacional ni a los derechos soberanos y la jurisdicción que poseen los Estados en sus zonas económicas exclusivas y en sus plataformas continentales de conformidad con el derecho internacional,

ni al ejercicio, por parte de los buques y las aeronaves de todos los Estados, de los derechos y libertades de navegación previstos en el derecho internacional y reflejados en los instrumentos internacionales.

Evidentemente, desde el momento en que el propio Convenio de Basilea deja constancia que nada de lo establecido en él, afectará de manera alguna la soberanía de los Estados sobre su mar territorial, ni los derechos soberanos y la jurisdicción que poseen los Estados en sus zonas económicas exclusivas, debemos entender, que pese a que el mismo constituye un instrumento de Derecho Internacional, prevalecerá, el Derecho Nacional en caso de que se afecte la soberanía del Estado.

CONCLUSIONES

- El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, al igual que el Acuerdo Regional sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos, no prohíben en ninguna de sus normas el libre tránsito de buques, a través del mar territorial panameño y sus aguas adyacentes, incluyendo el tránsito por el Canal de Panamá.
- La Autoridad del Canal de Panamá, en virtud de los preceptos constitucionales vigentes, al igual que el resto de la legislación existente en esta materia, otorga el libre e ininterrumpido tránsito de todo buque durante su travesía por el Canal, por la naturaleza propia del servicio público internacional, provisto a través de sus instalaciones a todas las Naciones del Mundo. Es el deber y obligación de esta institución no hacer distinción de ninguna índole o naturaleza a los buques que transiten la vía interoceánica, y que por el tránsito de naves, la Nación panameña no se vea directamente afectada en conflictos bélicos que afecten su territorio y otras naciones.
- En virtud de lo anteriormente señalado, el Estado Panameño podrá requerir todas las garantías financieras que estime necesarias, siendo ello

cónsono con las normas y prácticas internacionales vigentes.

- Por su parte, la Ley N°.19, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, reitera y establece en su artículo 5 el carácter público internacional del servicio brindado por esta institución, así como que el mismo permanezca abierto al tránsito pacífico e interrumpido de las naves de todos los Estados del Mundo. (Cfr. Art. II del Tratado de Neutralidad Permanente).
- Luego de analizar detenidamente toda esta legislación, este despacho es del criterio que el Ministerio de Salud, **si está facultado legalmente** para detener cualquier nave que transporte material o desechos peligrosos, a través del mar territorial panameño y sus aguas adyacentes; siempre y cuando no se cumplan con las medidas de seguridad existentes al momento de su travesía y con esto, se ponga en peligro la vida humana, el medio ambiente, o la comunidad internacional.
- En lo que respecta al tránsito de buques con desechos o materiales peligrosos, producto de Movimientos Transfronterizos, se debe tener mucho cuidado al momento de la aplicación de cualquier disposición legal existente, ya sea de orden nacional o internacional, cuando el tránsito se efectúe dentro del área de compatibilidad del Canal de Panamá o las aguas adyacentes a éste.
- Lo anterior, en virtud del artículo 57 de la Ley N°.19 Orgánica de la Autoridad del Canal, que establece que la misma reglamentará la navegación por el Canal, el tránsito, la inspección y el control de naves en aguas del Canal, incluyendo la seguridad marítima, el tránsito de carga peligrosa o que pueda causar daños o de cualquier otra clase, entre otros aspectos.
- Por su parte, el artículo 59 ibídem faculta a la Autoridad del Canal para negar el ingreso al Canal a cualquier nave que no cumpla los requisitos de seguridad de la navegación, contemplados la Ley y en los reglamentos.
- Dentro de la línea de seguridad marítima y prevención de la contaminación trazada por la Organización Marítima Internacional, la Autoridad del Canal incorporó en sus reglamentos Marítimos para la Operación del Canal, Convenios Internacionales como lo es el Convenio

