

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIBITADO
E/CN.12/CCE/SC.5/75/Add.4
TAO/LAT/104/Panamá
Junio de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE
ELECTRIFICACION Y RECURSOS HIDRAULICOS

ISTMO CENTROAMERICANO. PROGRAMA DE EVALUACION DE RECURSOS HIDRAULICOS

VI. PANAMA

Anexo D. Aspectos legales e institucionales

Informe elaborado para la Misión Centroamericana de Electrificación y Recursos Hidráulicos por el Sr. Mario F. Valls, experto de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Este informe no ha sido aprobado oficialmente por la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la que no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas.

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Presentación	1
Introducción	3
I. Fuentes jurídicas	7
II. Formulación de la política de aguas, planificación, coordinación y recolección, compilación, estudio y difusión de información básica	11
A. Formulación de la política de aguas	11
B. Planificación y coordinación	11
C. Información básica	12
D. Conclusiones	13
III. Propiedad de las aguas y cosas conexas	15
IV. Derecho al aprovechamiento y uso de las aguas	16
A. Aprovechamiento por el estado	16
B. Aprovechamiento común	16
C. Aprovechamiento especial mediante concesión	16
D. Conclusiones	20
V. Desmembramientos, limitaciones, restricciones y gravámenes en interés del aprovechamiento y conservación de las aguas	21
A. Gravámenes	21
B. Conclusiones	22
VI. Creación, modificación, transformación y extensión de derechos por acción de las aguas	23
VII. Normas especiales para los distintos aprovechamientos de las aguas	25
A. Abastecimiento doméstico y urbano y alcantarillados	25
B. Energía	27
C. Agricultura	29
D. Navegación y flotación	30
E. Pesca	31
F. Minería	33
G. Conclusiones	34

	<u>Página</u>
VIII. Normas especiales para distintas clases de aguas	35
A. Subterráneas	35
B. Pluviales	35
C. Minerales	35
D. Conclusiones	35
IX. Acción contra los efectos nocivos y el deterioro de las aguas	37
A. Conservación	37
B. Conclusiones	39
X. Aguas de interés internacional	40
A. Frontera con Colombia	40
B. Frontera con Costa Rica	40
C. El Canal Interoceánico	40
D. Conclusiones	47
XI. Estructura administrativa	48
A. Estructura	48
B. Conclusiones	65
Apéndice I	67

INDICE DE CUADROS

Cuadro

1	Panamá: Normas jurídicas sobre aguas	9
2	Panamá: Instituciones a cuyo amparo pueden efectuarse aprovechamientos exclusivos de las aguas	17
3	Panamá: Influencia sobre el dominio de diversos bienes que atribuye el Código Civil a la acción de las aguas	23
4	Panamá: Tratado de 1903 sobre el canal	42
5	Panamá: Análisis del artículo XXXI del Anteproyecto del Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América concerniente al Canal de Panamá	46
6	Panamá: Actividades de la administración pública relativas al agua	51

	<u>Página</u>
7 Panamá: Actividades y sectores cubiertos por la administración pública	57
8 Panamá: Integración de las juntas directivas de las entidades de dirección colegiada	61

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico

1 Panamá: Estructura de la unidad ejecutora de la Comisión Nacional de Aguas	26
2 Panamá: Estructura del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE)	28
3 Panamá: Estructura de la administración pública con las aguas	49

ABREVIATURAS EMPLEADAS*

A:	acuerdo ministerial
CN:	constitución nacional
D:	decreto del Presidente de la República
DL:	decreto con fuerza de ley de gobierno de facto o del Presidente de la República
L:	decreto legislativo o ley

* Véanse en el cuadro 6 los nombres completos de los organismos administrativos y sus siglas.

PRESENTACION

Este trabajo forma parte de la serie de 31 estudios que, bajo la dirección de la Misión Centroamericana de Electrificación y Recursos Hidráulicos de las Naciones Unidas, se ha llevado a cabo durante el período 1968-69 para la evaluación de los diversos problemas que plantea la utilización de las aguas disponibles para usos múltiples en el Istmo Centroamericano.

La serie consta de seis informes sobre los recursos hidráulicos de los países de esa zona (I. Costa Rica; II. El Salvador; III. Guatemala; IV. Honduras; V. Nicaragua, y VI. Panamá), a cada uno de los cuales acompañan cuatro anexos sobre temas específicos (A. Meteorología e hidrología; B. Abastecimiento de agua y desagües; C. Riego, y D. Aspectos legales e institucionales), elaborados por expertos de las Naciones Unidas en las respectivas materias.

Concluye la serie con el estudio regional (VII. Centroamérica y Panamá) donde se sintetiza y articula la información pormenorizada de los estudios anteriores y se incluye un resumen de conclusiones y recomendaciones aplicables al Istmo Centroamericano en conjunto.

Introduction

The purpose of this document is to provide a comprehensive overview of the project's objectives, scope, and timeline. It is intended for all stakeholders involved in the project, including team members, management, and external partners.

The project aims to develop a new software solution that addresses the current challenges faced by our organization. The primary goal is to enhance operational efficiency and reduce costs.

The project is divided into several key phases: **Phase 1: Requirements Gathering**, **Phase 2: Design and Development**, and **Phase 3: Testing and Deployment**.

Key milestones include the completion of requirements by **Q3 2023**, the start of development in **Q4 2023**, and the final deployment by **Q1 2024**.

The project budget is estimated at **\$1.2 million**, with a total duration of **18 months**. Regular communication and reporting will be maintained throughout the project lifecycle.

For more detailed information, please refer to the attached project charter and the project management plan. We are committed to transparency and collaboration.

Thank you for your support and contribution to the success of this project. We look forward to working together to achieve our shared goals.

Best regards,
Project Manager

INTRODUCCION

A. Plan de trabajo

Este trabajo corresponde a la primera etapa del programa de evaluación de los recursos hidráulicos del Istmo Centroamericano, recomendado en las resoluciones 9 (SC.5) y 16 (SC.5) del Subcomité Centroamericano de Electrificación y Recursos Hidráulicos. Para su elaboración el experto obtuvo la información básica preliminar por medio de un cuestionario y visitó las dependencias administrativas de los países que tienen relación con los servicios de agua. El trabajo no contempla el estudio de las aguas marítimas.

Aunque imperfecciones aparentes de algunas estructuras jurídicas y administrativas vigentes aconsejan adoptar otras más perfectas, el experto ha estimado de utilidad señalar la forma en que pueden aplicarse, como están, a una política de desarrollo, señalando a la vez el sentido en que podrían mejorarse para uniformarlos y armonizarlos a nivel nacional y regional.

Se ha seguido el criterio de describir sintética y sistemáticamente la legislación y administración de las aguas con el propósito esencial de facilitar principalmente la labor de planificador, adoptándose con ligeras adaptaciones la metodología de informes anteriores elaborados inicialmente por el Sr. Guillermo Cano y proseguidos por el autor de este trabajo para el Programa de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL sobre aspectos legales e institucionales de casi todos los países sudamericanos, así como la establecida por el Sr. Dante Caponera, consultor de la FAO, para trabajos similares realizados por la División de Recursos Hídricos de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO). En las gráficas que siguen, lo mismo que en los informes que corresponden a los demás países, se ha tendido a facilitar la comparación entre las diversas estructuras jurídicas y administrativas vigentes en la región.

La información obtenida fue utilizada por el Sr. Dante Caponera, las conclusiones de cuyo informe han sido de gran utilidad para el autor de este trabajo.^{1/}

1/ Informe sobre política, administración y legislación de los recursos hidráulicos a los gobiernos de América Central (AT.2603), Roma junio 1968.

Después de señalar en cada estudio las fuentes jurídicas consultadas, se han descrito las normas, actividades y funciones relativas en cada país a la formulación de la política de aguas, su programación, coordinación y a la información básica necesaria en que ello se basa; lo referente a propiedad del recurso; las modalidades jurídicas del derecho a su aprovechamiento; las repercusiones a que el derecho ejercido causa sobre el dominio de otros bienes para asegurar la conservación y buen aprovechamiento de las aguas; las repercusiones sobre otras situaciones jurídicas que el derecho atribuye a la acción de las aguas; el distinto tratamiento legislativo y administrativo que se da a las aguas según su destino y calidad; las medidas jurídicas y administrativas en vigencia para evitar sus posibles efectos nocivos y otros inconvenientes; la situación jurídica y administrativa de las aguas de interés internacional, y el complejo administrativo que se relacione con este recurso.

B. Consideraciones generales

Una ley reciente rige en Panamá la mayoría de las cuestiones propias de un código de aguas. Para aplicarla se ha creado una Comisión Nacional de Aguas, que por diversas razones únicamente ha podido prestar atención al aspecto de las concesiones. Por ello sólo se sugieren algunos estudios tendientes al mejoramiento de esa legislación y a activar el funcionamiento de la Comisión. De gran utilidad sería articularla con la programación general y la sectorial, y especialmente con los sectores del Gobierno relacionados con el Canal, la comunicación con los administrados y con organismos similares de la región.

Como diversos organismos recopilan la información básica relativa al recurso, se sugiere su concentración en un determinado sector de la administración pública y la remoción de los obstáculos jurídicos que puedan dificultar el acceso a la información de este carácter que posee el sector privado.

La jurisdicción estatal sobre todas las aguas del país facilitaría la implantación del sistema de concesiones y permisos para ordenar su manejo. No existe una reglamentación de los aprovechamientos comunes, por lo que se recomienda legislar a su respecto e introducir pequeñas

modificaciones en el régimen vigente, orientadas a mejorar su aplicación, como aclarar el sistema de preferencias, legislar las servidumbres de parada, bocatomas o partidores y, en general, todo el tema de servidumbre, adaptando a la ley de aguas el efecto jurídico atribuido a la acción de las aguas.

No existe una legislación específica para los aprovechamientos funcionales, por lo que se recomienda dictar las leyes correspondientes y que se reglamenten provisionalmente por el Órgano Ejecutivo.

El Código Agrario ofrece soluciones para adaptar el tamaño de las unidades de explotación agrícola y el régimen de tenencia de la tierra a las exigencias de los distritos de riego que se propone implantar en algunas áreas del país. Con todo se sugiere la elaboración de un análisis especial del problema que permita facilitar las mejores soluciones.

No parece necesario exigir todavía la concesión o permiso para la explotación del agua subterránea que prevé la ley de aguas --por el escaso desarrollo de los conocimientos del recurso--, de su explotación y de la administración responsable del mismo; se proponen en consecuencia fórmulas jurídicas que legalicen las explotaciones que no causen perjuicio.

La intervención de la autoridad en materia de aguas atmosféricas, asegura que su manejo responda a las exigencias técnicas, pero no existe una reglamentación del aprovechamiento de las aguas precipitadas, vacío que se recomienda llenar. Lo mismo se recomienda en materia de avenamiento y de protección de cuencas, ya que sólo existen algunas pocas disposiciones sobre su forestación.

Deberán estudiarse también fórmulas más realistas que la simple prohibición para afrontar el problema de la higiene de las aguas, puesto que las complejas disposiciones que existen al respecto no son aplicadas.

Se considera que una reglamentación de la ley de aguas por el Órgano Ejecutivo proporcionaría los medios necesarios para su cumplimiento y evitaría algunos de sus inconvenientes; podría contener las normas procesales necesarias para facilitar su aplicación.

También deben estudiarse normas sobre la constitución de consorcios de usuarios, sin forzar su implantación.

Aunque se recomienda analizar las ventajas que se derivarían de concentrar las actividades operativas que hoy atienden organismos distintos, se considera suficiente la creación a ese respecto de la Comisión Nacional de aguas.

Los ríos que limitan el país con el de Costa Rica son navegables en común pero ambas naciones deben abstenerse de realizar obras que perjudiquen al país vecino.

Es decir, existen limitaciones a la iniciativa de los países sobre estos recursos, pero no se han creado instrumentos jurídicos que amparen su desarrollo integrado.

Por razones de método, estos aspectos y las perspectivas de armonizar la legislación interna en la región, se examinan en el informe regional VII. Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/SC.5/76; TAO/LAT/104/El Salvador).

Los acuerdos internacionales que amparan el uso canalero de agua dulce, que es el más importante para Panamá, están en proceso de revisión, por lo que se recomienda concentrar la atención en el efecto que sobre las aguas podrían tener las nuevas cláusulas. También deberá dedicarse atención especial a la recuperación, distribución y explotación de las tierras que quedasen libres de las aguas en caso de construirse un nuevo canal a nivel.

La segunda etapa de este trabajo podrá consistir en elaborar los anteproyectos necesarios para llevar a cabo las reformas jurídicas e institucionales que se aprueben, revisando y ampliando sobre la marcha las conclusiones de esta evaluación preliminar a la luz de la mejor información sobre los hechos que se vaya obteniendo. La realización de esta actividad podría confiarse a un grupo de trabajo coordinado por la secretaria de la Comisión Nacional de Aguas, a través de la cual se canalizaría la cooperación que pudieran prestar organismos internacionales. Parece prudente señalar para esta labor un mínimo de 24 meses de un experto en aspectos jurídicos e institucionales de los recursos hidráulicos, especializado en derecho hispanoamericano, que trabajaría en estrecho contacto con el resto del programa de cooperación técnica.

I. FUENTES JURIDICAS

La Constitución atribuye a la Nación el dominio de casi todas las aguas terrestres (art. 209) y dispone que las concesiones para la explotación de los recursos naturales deben tener por objeto el bien común (arts. 211 y 237).

Asimismo faculta al Gobierno para intervenir en la economía mediante la creación de comisiones técnicas, otorgamiento de subsidios, primas y participaciones a empresas privadas y adoptar otras medidas para incrementar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios para el mayor número de habitantes del país (art. 225).

La Asamblea Nacional, además de las facultades legislativas ordinarias, puede "crear departamentos administrativos con autonomía interna, organismos interministeriales y Consejos Técnicos, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas, de coordinar la acción de las diversas dependencias oficiales y de planear y desarrollar técnicamente las labores de la administración pública" (art. 118 inc. 26 CN). Así lo ha hecho (véase el cuadro 1) la Asamblea General, que fiscaliza la administración pública.

La Contraloría General de la República, responsable ante la Asamblea Nacional, debe fiscalizar la administración pública central y descentralizada (arts. 223/224 CN).

El Código Civil contiene algunas disposiciones relativas a la pesca (arts. 355 y 358), a la influencia que el derecho reconoce a la acción natural de las aguas (arts. 378/386), a servidumbres (art. 535) y a aguas corrientes (arts. 616/623).

El Código Administrativo contiene diversas disposiciones policiales respecto a cañerías y alcantarillas transportadoras de agua (arts. 727, inc. 13, 1315, inc. 7, 1325, 1329 y 1330).

El Código Penal castiga la inundación y la comisión de daños causados intencionalmente por medio de las aguas (arts. 257 y 264), la acción destinada a impedir obras para combatir inundaciones (art. 260), la corrupción de aguas potables de uso público (art. 27) y la usurpación de aguas (arts. 372/373 introducidos por L. 68, 20/12/1961).

El Código Fiscal regula la extracción de sólidos de los ríos (arts. 256/263) y la explotación de aguas minerales (art. 267), impone tasas a la navegación (arts. 343/348, 356/358) y prohíbe enajenar determinadas tierras conexas a las aguas (art. 116 introducido por L.8, 27/1/1956).

La Ley de Aguas trata la mayoría de las materias propias de un código de aguas (D.L. 35, 22/9/1966).

El Código de Comercio rige la navegación comercial (arts. 1077 y 1232).

El Código Agrario (L.37, 21/9/1962) legislaba el aprovechamiento de las aguas para el desarrollo agrario (arts. 419 y 442) y contempla diversos aspectos de la relación tierra-agua. Un número indeterminado de estas disposiciones ha sido implícitamente derogadas por la nueva ley de aguas que rige su aprovechamiento y conservación y estatifican la totalidad de las aguas (DL 35, 22/9/1966).

La Ley de Conservación de Recursos Naturales (3, 14/1/1957) impone desgravaciones impositivas y prohíbe la enajenación de zonas boscosas protectoras de aguas. Existen reservas nacionales sobre las cuencas de los ríos Indio, Chagres, Pequení, Agua Clara, Gatún y Agua Sucia para que el IRHE instale plantas hidroeléctricas y sistemas de irrigación (L.45, 3/1/1963).

El Código de Recursos Minerales otorga a los concesionarios mineros diversos derechos respecto a las aguas y a la vez los obliga a suministrar determinada información geológica (arts. 9, 10, 29, 36, 98 y 114 CRM).

Leyes especiales rigen la pesca (DL. 17, 9/7/1959) y atribuyen funciones respecto al agua a diversos sectores de la administración pública centralizada y descentralizada.

La CNA organismo dependiente del MACI debe planificar, reglamentar, regir y promover el manejo de todas las aguas.

Diversos tratados en proceso de revisión regulan las relaciones con el Gobierno de los Estados Unidos que explota las aguas próximas a la zona del canal interoceánico para el esclusado, para generación de electricidad y potabilización.

Un tratado con Costa Rica rige el uso para navegación de los ríos Yorkin y Sixaola.

/Contemplan

Contemplan otros aspectos del aprovechamiento de las aguas las disposiciones que se recogen en el cuadro 1.

Cuadro 1

PANAMA: NORMAS JURIDICAS SOBRE AGUAS

Cuerpo legal	Fecha	Objeto regulado
L.66	10/11/1947	Consejo Técnico de Salud Pública
L. 8	1/ 2/1954	Facultades de Consejos Municipales en materia de agua potable
L. 7	1956	Creación del Depto. de Estudios Hidráulicos
L. 3	1957	Creación del Depto. de Recursos Naturales y Rehabilitación de Tierras
L.37	31/ 1/1961	Creación del IRHE
L.98	29/12/1961	Creación del IDAAN
L.45	3/ 1/1963	Reservas sobre aguas
DL.17	28/ 8/1957	Sobre electricidad
DL.11	18/ 7/1958	De planificación
DL.17	9/ 7/1959	De fauna acuática (Pesca)
DL.31	27/ 9/1958	De electricidad
DL.32	29/ 9/1959	Sobre electricidad
DL.21	21/ 8/1963	Funciones del Depto. de Organismos, Conferencia y Tratados Internacionales
DL.12	20/ 2/1964	Reforma al Código Fiscal
DL.39	29/ 9/1966	Defensa forestal
D. 8	30/ 1/1924	Concesión de la cuenca del Lago Madden a EE.UU.
D. 42	24/ 1/1965	Licencia para pesca
D. 14	17/ 1/1967	Reservas hidrográficas
D. 23	30/ 1/1967	Protección de la fauna silvestre
Circ.DM67-1841		Inventario de equipos de riego
Tratado Washington-Panamá-Estados Unidos	18/11/1903	Canal de Panamá

/(Continúa)

Cuadro 1 (Conclusión)

Cuerpo legal	Fecha	Objeto regulado
Tratado Panamá-Colombia	20/ 8/1924	Límites
Tratado Panamá-Estados Unidos	2/ 3/1936	Modifica Tratado sobre el Canal
Tratado San José Panamá-Costa Rica	1/ 5/1941	Ríos Fronterizos
Tratado Panamá-Estados Unidos	25/ 1/1955	Modifica Tratado del Canal
Notas reversales Panamá-Estados Unidos	15/ 2/1966	Estudio nuevo trazado del Canal
Tratado Moscú Multilateral	25/ 7/1963	Prohíbe explosiones nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua
Leyes Federales Norteamericanas	19/ 6/1948 y 26/ 9/1950	Instituyen la Compañía que explota el Canal y rigen la Zona
Código para la Zona del Canal	18/10/1962	Codifica las leyes federales citadas.

II. FORMULACION DE LA POLITICA DE AGUAS, PLANIFICACION, COORDINACION Y RECOLECCION, COMPILACION, ESTUDIO Y DIFUSION DE INFORMACION BASICA

A. Fomulación de la política de aguas

Corresponde al Organó Ejecutivo formular la política económica del país dentro del marco legal y constitucional, ipero aún no ha formulado una política unitaria e integral de aguas.

B. Planificación y coordinación

La Comisión Nacional de Aguas (CNA) tiene la misión de planificar y programar todo lo relativo al sector hídrico, coordinar y fiscalizar la acción de las agencias estatales y promover la preparación de proyectos para usos especiales.

La coordinación de los planes relativos a los distintos aprovechamientos de las aguas que desarrollan los organismos estatales puede hacerse efectiva por la Comisión a través de la aprobación previa que debe dar a toda obra (arts. 30, 60/62 LA).

Un Comité de la CNA coordina el programa en que se presenta este informe (Acta de su Reunión del 10/5/1967).

El programa para el Desarrollo Económico y Social para el período 1963-70 prevé incrementar las inversiones estatales entre otras cosas en asentamiento rural, acueductos y alcantarillados, caminos, muelles y turismo, eliminar la proliferación y duplicación de funciones y fortalecer los Gobiernos Municipales.

La Dirección General de Planificación y Administración (MP) tiene a su cargo la planificación general del país. Consta de los Departamentos de Planificación, Presupuesto, Organización Administrativa y Administración de Personal. Dentro del Departamento de Planificación existe la División de Planificación Sectorial que incluye los sectores de electrificación y transportes.

/C. Información

C. Información básica

Sendas leyes crearon el Departamento de Estudios Hidráulicos (L.7/1956) y el de Recursos Naturales y Rehabilitación de Tierras (L.3/1957) que nunca llegaron a funcionar. Incumbe al MACI efectuar estudios sobre lluvia artificial (art. 60 LA) y una dependencia del MOP, la Dirección de Cartografía, tiene a su cargo la compilación y elaboración del material cartográfico.

La Comisión de Reforma Agraria tiene la misión de realizar en estrecha colaboración con los organismos competentes un catastro de tierras y aguas geométrico, parcelativo y uniforme (arts. 7 y 405 CA) ligado a los puntos de referencia fijados por la Dirección de Cartografía (art. 412).

El Código Agrario no prevé la actualización del catastro, cosa que hace la ley de presupuesto para 1967. Tampoco obliga a particulares a suministrar información necesaria para su elaboración. No prueba el dominio de las tierras ni el derecho al aprovechamiento de las aguas. Elaborado con la asistencia de la AID necesita una revisión final y completar el sector aguas subterráneas con información que está recogiendo la Administración de Recursos Minerales (MACI). Esta repartición debe obtener completa información con respecto a aguas subterráneas por medio de estudios geológicos y fotogeológicos y laboratorios de investigación científica, levantar la carta geológica oficial, concentrar toda la información geológica de la república incluyendo la obtenida por otras agencias gubernamentales o entidades privadas y colaborar con otros organismos oficiales en la realización de estudios geológicos para otros fines (art. 294 CRM).

Para obviar la práctica registrada en algunos países de supeditar el progreso de la Carta Geológica a las exigencias técnicas se ha resuelto someterlo a las exigencias del desarrollo económico (id.).

El Departamento de Ingeniería Agrícola (MACI) tiene a su cargo el inventario de los equipos de riego (Circular DM No 67 - 1841) y el IRHE el de los hidroeléctricos (art. 4 inc. b L.37, 31/1/1961).

También tiene la responsabilidad de llevar el inventario de aguas el IRHE (art. 4 inc. a L.37) y la CNA (art. 5 inc. g LA). En un solo caso se prevé el suministro de informaciones al CNA por particulares para elaborar ese inventario (art. 19 LA), pero el IDAAN, el IRHE y el MACI deben proporcionarle información sobre las obras existentes y su funcionamiento (arts. 60/62 LA).

D. Conclusiones

D. Conclusiones

Ningún organismo planifica específicamente el uso para navegación, el ganadero, el industrial, el minero ni el recreativo, la acción en materia de aguas subterráneas, termales o minerales, obras de defensa contra las aguas o avenamiento ni en defensa de la integridad física de las aguas.

Mientras no varíen las circunstancias actuales estos aspectos pueden ser cubiertos ventajosamente por la CNA. No es necesario que dicha Comisión elabore proyectos, porque puede recurrir a los servicios de organismos especializados como el MACI, el MOP, el IRHE o el CRA.

No se ha atribuido la facultad de realizar estudios generales sobre aguas y sus aplicaciones a ningún organismo, pero la facultad de hacerlos está implícita en los proyectos de obras de regulación encomendados al Servicio Forestal, a la Comisión de Reforma Agraria y al IRHE.

La cantidad de organismos responsables de llevar el inventario de recursos hídricos (CNA, IRHE, CRA, ARN) entorpece su realización y dificulta la consulta, interpretación y el estudio de su información.

Como existe un organismo responsable de la planificación y programación de las aguas, sin los medios técnicos y económicos necesarios para cumplir su cometido, sólo es necesario impulsar su funcionamiento para lo que se recomienda lo siguiente:

a) Definir el sentido de su dependencia del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria, prevista por el art. 4 del DL 35, 22/9/1966 y la conveniencia de mantener el artículo;

b) Proyectar un procedimiento para correlacionar sus actividades con la programación general del país a cargo de la Dirección General de Planificación y Administración y con la de las actividades que requieren agua o actúan sobre ella como la agricultura, la industria, la generación hidroeléctrica, etc.

c) Promover canales de comunicación con los administrados para conocer su opinión en el momento oportuno.

d) Definir la conveniencia de su articulación con organismos similares de la región para proyectar su acción en ella.

/e) Estudiar

e) Estudiar la posible vinculación de los otros comités coordinadores que indican los gráficos y cuadros del capítulo XI, con el Consejo Nacional de Aguas para aglutinar la actividad coordinadora del recurso.

f) Incorporar a la Comisión representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando se traten temas relativos a la Zona del Canal, y de los sectores administrativos que se ocupan de la integración centro-americana cuando se traten asuntos relativos a la misma.

La actual dispersión de información básica hace recomendable disponer su concentración en un organismo central que asegure su oportuna consulta y difusión y proyectar las normas legales que obliguen a los particulares a suministrar al estado la información básica necesaria para el proceso de planificación.

Se impone buscar el mecanismo técnico más económico para evitar la duplicación de tareas, principalmente entre el IRHE, el CNA y la CRA. Pareciera que el organismo más adecuado para hacerlo sería el CNA, responsable de la programación y por ello principal destinatario de esa información, pero su falta de estructura administrativa adecuada podría aconsejar que en una primera etapa lo hiciera el IRHE, mediante acuerdo con el CNA. Es materia de decisión política determinar a qué sector se cargaría el costo de tal función, ya que si lo afrontase el IRHE totalmente con fondos propios, afectaría un presupuesto destinado esencialmente al desarrollo eléctrico.

III. PROPIEDAD DE LAS AGUAS Y COSAS CONEXAS

La Constitución atribuye al Estado todas las aguas lacustres y fluviales, sus playas y riberas, los puertos y esteros y las aguas destinadas a servicio público de comunicaciones, irrigación producción de energía hidroeléctrica, desagües y acueductos y los declara de uso público no apropiables por particulares (art. 208).

La Ley de Aguas ha ido más lejos al considerar todas las aguas de dominio público (art. 2 DL. 35, 22/9/1966, LA) lo cual suprime los obstáculos jurídicos que pudiera presentar la apropiación por particulares a su racional aprovechamiento y conservación.

También la fauna acuática pertenece a la nación (art. 1 DL.17, 9/7/1959) lo mismo que las fuentes naturales de energía, una de las cuales son las fuerzas hidráulicas (art. 4).

/IV. DERECHO

IV. DERECHO AL APROVECHAMIENTO Y USO DE LAS AGUAS

A. Aprovechamiento por el estado

El Estado puede aprovechar las aguas sea a través de sus órganos centralizados como descentralizados y aún establecer reservas hídricas como lo ha hecho con las hoyas hidrográficas de los ríos Indio, Chagres, Pequeñí, Agua Clara, Gatún y Agua Sucia (L. 45, 30/1/1963).

B. Aprovechamiento común

Si bien la reciente ley de aguas declara de aprovechamiento libre y común todas las aguas (art. 2 id.) no lo reglamenta, sino que parece prohibirlo al establecer que la concesión o permiso es indispensable para efectuar cualquier aprovechamiento (art. 15 id.).

A pesar de la prohibición es indudable que todo individuo goza del derecho de captar agua para bebida e higiene como inherente a su derecho a la vida. La navegación y la pesca son también usos comunes expresamente autorizados que pueden ejercerse respetando las normas de policía imperantes (DL.17, 9/7/1959).

C. Aprovechamiento especial mediante concesión

Toda captación o descarga de aguas requiere permiso o concesión, los que sólo se otorgan para usos que sean racionales y estén en consonancia con el interés público y social (arts. 16, 32 y 35 LA).

El desvío de agua sin permiso ni concesión constituye delito (arts. 372/373 CP, introducidos por el art. 18 L.68, 20/2/1961).

El cuadro 2 incluye las instituciones a cuyo amparo pueden efectuarse aprovechamientos exclusivos de las aguas.

Cuadro 2

PANAMA: INSTITUCIONES A CUYO AMPARO PUEDEN EFECTUARSE.
APROVECHAMIENTOS EXCLUSIVOS DE LAS AGUAS

Institución	Duración	Caracteres	Artículo de la Ley de Aguas
Permiso	Hasta un año	Revocable renovable	33
Concesión transitoria	3 a 5 años	No revocable	34
Concesión permanente	Permanente	No revocable transferible	35

Estas concesiones o permisos gozan de las características siguientes:

a) No se exige capacidad ni requisitos subjetivos especiales para solicitar el otorgamiento de derechos, si bien la Comisión puede imponer que se acrediten derechos sobre el bien a beneficiar con el aprovechamiento en caso de concesiones para fines agropecuarios (art. 32 LA) y esta exigencia podría extenderse a otras concesiones por analogía.

El IDAAN que se ocupa de la extracción, derivación, conducción, operación y funcionamiento de agua y acueductos para servicio público (art. 61 LA), el IRHE que se ocupa del aprovechamiento hidromotriz (art. 62 LA) y el MACI facultado para emprender obras de desarrollo de tierras para la agricultura y la ganadería por medio del uso racional del agua (art. 60 LA), no necesitan concesión o permiso sino aprobación de la Comisión.

b) Los requisitos para la admisión de la solicitud son:

i) Que su uso sea provechoso (beneficioso para el concesionario, racional y cónsone con el interés público y social);

ii) Que las obras sean adecuadas, respecto de las reglamentaciones vigentes en el área y

iii) Que la disposición de las aguas no afecte la calidad del recurso (art. 39 LA).

/Una interpretación

Una interpretación literal del texto legal vigente obligaría a la autoridad a acoger favorablemente las solicitudes que satisfagan esos requisitos cuando no afectasen permisos o concesiones anteriores y también cuando fuesen de interés público y social (art. 40 LA)^{1/}.

Contiene dicho texto un evidente error material ya que carece de sentido exigir alternativamente cualquiera de los requisitos, sino que debería exigírselos conjuntamente.

c) Los que estén efectuando usos provechosos anteriores a la fecha en que la ley de aguas entre en vigor tienen derecho al otorgamiento de concesión (art. 17 LA).

d) La concurrencia de solicitudes que sean incompatibles se resuelve según el siguiente orden de preferencia: 1) Cualquier ampliación de significativo valor de un sistema existente al momento de dictarse la ley (art. 17 LA); 2) El aprovechamiento destinado a la salud pública (art. 42 LA); 3) El de mayor provecho para el interés público y social a juicio de peritos (art. 41 LA).

e) La autoridad concedente es la Comisión Nacional de Aguas. Goza de absoluta discrecionalidad técnica para determinar prioridades en los casos de concurrencia de organismos estatales (art. 30 LA) y las categorías de derechos a acordar a los solicitantes particulares. Incumbe a peritos determinar la solicitud que reviste el mayor provecho para el interés público y social en caso de concurrencia de particulares.

f) El órgano ejecutivo puede reglamentar en zonas de régimen especial el uso racional y provechoso de las aguas concedidas.

^{1/} "Artículo 40. Toda solicitud de permiso o concesión, aceptada y en tramitación, será aprobada si llena alguna de las siguientes condiciones:

- a) No hay permiso o concesión de aguas en la fuente de suministro que se intenta otorgar;
- b) Existe permiso o concesión en la fuente de suministro de agua que se intenta otorgar, pero la solicitud no interfiere con derechos adquiridos con anterioridad;
- c) La concesión que se intenta obtener y el uso del agua son de interés público y social."

/g) Para

g) Para aprovechamientos agropecuarios los derechos se constituyen intuitu re vale decir que siguen al predio (art. 32 LA). Por vía administrativa podrían vincularse los derechos otorgados para otros aprovechamientos al bien beneficiado. Las concesiones permanentes son intransferibles (art. 35 LA). En los casos de concesión intuitu re definidos en el párrafo precedente la transferencia de los derechos sólo es posible como consecuencia derivada de la transferencia del bien beneficiado por la concesión. Nada se dispone sobre los permisos y concesiones temporales.

h) Aunque no se reconoce expresamente a los concesionarios y permisionarios el derecho de expropiar u ocupar tierras ajenas, la Comisión puede pedir directamente a la justicia la expropiación de tierras, redes de riego y drenaje u obras, por razones de utilidad pública (arts. 21 y 22 LA). Se presume que todo proyecto de riego del Estado es de utilidad pública (art. 22 LA). En cambio pueden constituir algunas servidumbres a favor de su predio (arts. 44/52 LA) o servicios y los pescadores usar playas y riberas ajenas (art. 8 DL 17, 9/7/1959).

i) En los casos de modificación de un sistema de riego se reconoce a los regantes anteriores el derecho a disfrutar de una dotación de agua suficiente para regar una superficie igual a la que regaba antes de la modificación (art. 27 LA).

j) Los usuarios tienen las siguientes obligaciones: i) En Zonas de Régimen Especial de Aprovechamiento de Aguas y sectores de riego, suministrar toda la información que la Comisión requiera para la reglamentación del uso racional y provechoso de las aguas (art. 19 LA); ii) Utilizar sistemas de aprovechamiento racionales que no perjudiquen el suministro de agua a otros usuarios ni la polución del recurso (art. 20 LA); iii) Pagar la parte de los costos de amortización y mejoramiento de obras que se atribuye a los usuarios, así como la totalidad de los de conservación y operación según una fórmula impuesta por la Comisión en base al volumen de agua y extensión de tierra beneficiada (art. 24 LA).

k) Mientras que el permiso es revocable, es decir que el concedente puede discrecionalmente dejarlo sin efecto, los dos tipos de concesiones previstas son irrevocables (argumento a contrario sensu art. 33 LA, uso

del término "garantiza" en el art. 35 LA y procedimiento expropiatorio previsto por los arts. 21 y 26 LA). Sólo puede decretarse la caducidad por incumplimiento de las condiciones del otorgamiento (art. 22 LA). También caduca por el no uso (art. 43 LA). En lugar de la revocación por causa de utilidad pública la ley de aguas da a la Administración la vía expropiatoria (arts. 21 y 26 LA).

1) Las únicas disposiciones de la ley de aguas sobre el procedimiento para la tramitación de concesiones y permisos se refieren a la solicitud que debe indicar el nombre y dirección del solicitante, la fuente, la naturaleza del uso, cantidad de agua a derivar, localización y descripción de las obras, acompañada de los mapas y esquemas técnicos. Se prevé que el PE dicte normas especiales para la tramitación de solicitudes de los distintos tipos de aprovechamiento (art. 38 LA). Dos peritos resuelven los casos de concurrencia de solicitudes sobre una misma agua (art. 41 LA).

m) Aunque no se ha impuesto a la CNA la obligación de llevar un registro de concesiones y permisos, sino la de llevar un inventario de aguas, es indudable que ese inventario debe incluir esas concesiones.

D. Conclusiones

La buena legislación de los aprovechamientos de agua podría someterse a una revisión sobre las siguientes bases:

1. Legislar los aprovechamientos comunes definiendo su carácter precario y sus otras diferencias con los especiales.
2. Dar mayor claridad al régimen de preferencias.
3. Proyectar un régimen justo y expeditivo para modificar total o parcialmente los derechos de los concesionarios cuando así lo requiera el mejor aprovechamiento de las aguas.
4. Corregir el error advertido en el art. 40 LA.
5. Mejorar la técnica legal del precepto que vincula el uso al objeto beneficiado.
6. Proyectar un procedimiento para la aplicación de la ley de aguas.

/V. DESMEMBRAMIENTOS,

V. DESMEMBRAMIENTOS, LIMITACIONES, RESTRICCIONES Y GRAVAMENES
AL DOMINIO EN INTERES DEL APROVECHAMIENTO Y
CONSERVACION DE LAS AGUAS

A. Gravámenes

La CNA tiene los derechos de expropiar y ocupar tierras que se indican en el capítulo IV. La Ley de Aguas derogó las normas que contenían los códigos Civil (art. 534 y 535) y Administrativo (arts. 1534/1556) en materia de servidumbres y en su lugar instituyó la servidumbre de aguas cuyas características son las siguientes:

- a) Gravan un predio a favor de otro (art. 44 LA).
- b) Se instituyen tanto para facilitar el uso provechoso como para desagües (arts. 46 y 51 LA).
- c) El dueño del predio dominante puede efectuar la instalación y mantenimiento del sistema para la utilización de las aguas, transitar por el sirviente y recurrir a cualquier otro medio necesario para su ejercicio (art. 46 LA).
- d) Están sometidas a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo a propuesta de la Comisión (art. 46 LA) que también debe dar su aprobación a la instalación de los sistemas (art. 49 LA).
- e) El dueño del predio dominante debe indemnizar al sirviente (art. 49 LA).

También la ley obliga a los predios inferiores a recibir las aguas que descienden en forma natural del predio superior (art. 50).

No define cuáles son esas servidumbres ni el contenido de los derechos y obligaciones que ellas generan ni el procedimiento para su institución ni la autoridad competente para hacerlo.

La Ley de Aguas no derogó el art. 535 que impone una servidumbre de uso público en interés general de la navegación, la flotación, la pesca y el salvamento sobre una franja de tres metros medida a partir del límite exterior de la ribera, y otro de camino de sirga sobre los predios contiguos a las riberas de los ríos navegables o flotables.

Ninguna de las dos instituciones aparece caracterizada claramente.

/La ley de

La ley de aguas sólo prevé la constitución de servidumbres a favor de un predio y no a favor de obras de beneficio general tales como presas, bocatomas, partidores o acueductos generales. No se aclara que su implantación sea obligatoria.

Se restringe el derecho de propiedad sobre bosques protectores de cuencas (véase el capítulo IX).

Los pescadores pueden hacer de playas y riberas el uso indispensable para la pesca, sacar embarcaciones a tierra, desembarcar productos pesqueros, secar y reparar redes y construir cabañas temporales (art. 8 DL 17, 9/7/1959).

Los concesionarios de servicios públicos de electricidad pueden constituir servidumbre de acueducto y de obras hidroeléctricas (art. 71 DL 31, 27/9/1958) ante el M.O.P. (art. 73 id.).

B. Conclusiones

Para facilitar la construcción de las obras que se recomiendan y también para proteger las aguas y otros bienes relacionados con ellas, es conveniente legislar las servidumbres, ocupaciones de bienes y restricciones al dominio necesarias entre ellas y las servidumbres de estribo de presa, bocATOMA y partididor.

**VI. CREACION, MODIFICACION, TRANSFORMACION Y EXTINCION
DE DERECHOS POR ACCION DE LAS AGUAS**

Por razones de brevedad se indica en el cuadro 3 la influencia que sobre el dominio de diversos bienes atribuye el Código Civil a la acción de las aguas. En la primera columna figura la cosa afectada o formada por el fenómeno natural; en la segunda, el lugar en el que debe acaecer para producir efectos jurídicos, en la tercera a quién se atribuye el dominio de esas cosas y en la última el artículo del Código Civil que así lo dispone.

Cuadro 3

**PANAMA: INFLUENCIA SOBRE EL DOMINIO DE DIVERSOS BIENES QUE ATRIBUYE
EL CODIGO CIVIL A LA ACCION DE LAS AGUAS**

Objeto pasivo del fenómeno	Localización	Beneficiario	Artículo del Código Civil
Aluvión	Ríos	Ribereño	378
Avulsión	Ríos, arroyos o torrentes	Propietario anterior si lo reclama en el término de un año, caso contra- rio el accedido.	380
Arboles arrancados y transportados por la corriente	Todas las aguas	Propietario anterior si lo reclama en el término de dos meses, caso con- trario el accedido.	381
Cauce abandonado	Ríos	Ribereño	382
Cauce nuevo	Ríos navegables o flotables	Dominio público	384
Islas formadas en	Ríos navegables o flotables	Dominio estatal	383
Islas formadas por acumulación en	Ríos	Ribereño más próximo; si estuviese en el medio del río se divide longi- tudinalmente por mitades entre los ribereños	385

/Las inundaciones

Las inundaciones extraordinarias o la disminución del nivel de estanques o lagunas no altera el dominio de los ribereños (art. 379 Cod.Civ.).

Tampoco altera el dominio la división de la corriente de un río en brazo de modo tal que deje aislada una heredad o parte de ella (art. 386 Cod. Civ.).

VII. NORMAS ESPECIALES PARA LOS DISTINTOS APROVECHAMIENTOS DE LAS AGUAS

A. Abastecimiento doméstico y urbano y alcantarillados

La concesión de agua para el uso sanitario, que indudablemente comprende aspectos especiales del abastecimiento poblacional goza de preferencia sobre cualquier otro (art. 42 LA) y autoriza a expropiar obras privadas (art. 26 LA).

Si bien los Consejos Municipales están facultados para proveer el servicio de aguas y alcantarillado (art. 727 inc. 13, Cod. Administ.) de los 65 existentes en el país sólo atienden seis, el resto está a cargo del IDAAN, que es la agencia nacional especializada.

Debe notificar a la Comisión Nacional de Aguas cuáles son los acueductos existentes y su funcionamiento (art. 61 LA). (Véase el gráfico 1.)

Las normas jurídicas destinadas a proteger la pureza de estas aguas se citan en el capítulo IX, 2.

Toda discordancia de su acción con la del resto de la administración pública que podría determinar la preponderancia del sector privado en su dirección, se obviaría por la aprobación que a sus obras debe dar el Consejo Nacional de Aguas (art. 60 LA), por la intervención de la administración central en la elaboración de su presupuesto.

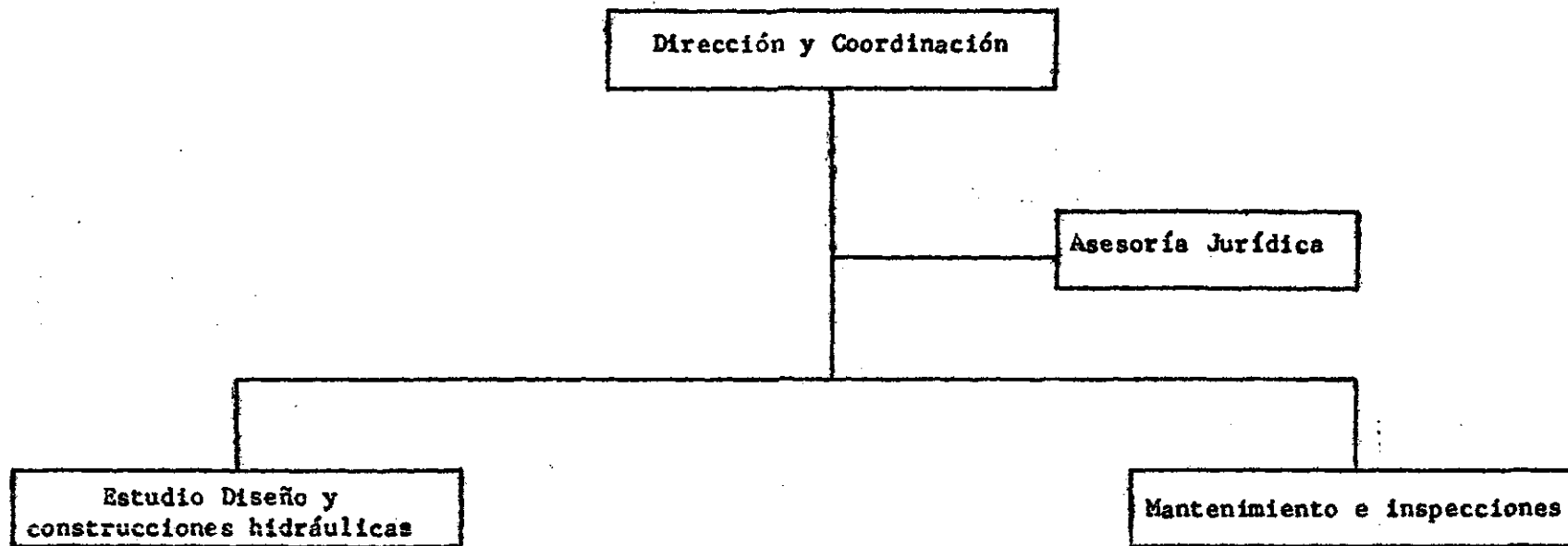
La Contraloría General de la República ejerce la auditoría financiera y contable del IDAAN.

El Gobierno de los Estados Unidos, que a través de la Compañía del Canal de Panamá suministra a IDAAN la totalidad del agua potable para el abastecimiento de Panamá y Colón, ha comunicado que sólo podrá proporcionar hasta 30 000 galones diarios a la ciudad de Panamá, que es el consumo a que se llegaría en 1970. Ello ha obligado al Instituto a estudiar las fuentes alternativas de aprovechamiento y proyectar la construcción de una planta potabilizadora cuyo financiamiento gestiona.

El IDAAN ha recibido dos préstamos del BID por un total de 6.2 millones de balboas y uno de la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) por 9 millones de balboas. Enciende la mayor parte de los trabajos a empresas locales seleccionadas mediante licitación pública. La fórmula

Gráfico 1

PANAMA: ESTRUCTURA DE LA UNIDAD EJECUTORA DE LA COMISION NACIONAL DE AGUAS



corriente es la locación de obra con pagos parciales proporcionales a su progreso. Los diseños y algunos trabajos se realizan por administración.

Para la formación de personal a nivel profesional se han mandado becarios a los cursos de ingeniería sanitaria que se dictan en la Universidad de San Carlos, Guatemala y a funcionarios de alto nivel a estudiar el funcionamiento administrativo y financiero de empresas similares de países que se consideran más avanzados.

El MTPSSP tiene la responsabilidad del diseño y construcción de acueductos rudimentarios --sin conexiones domiciliarias-- para población dispersa y comunidades de hasta 500 habitantes.

El IVU y las empresas privadas de urbanización diseñan y construyen obras de abastecimiento de agua potable y evacuación de aguas residuales.

A un nivel técnico se han dictado cursos de perforadores de pozos en la Universidad de Panamá con la colaboración de la OMS, el MTPSSP y la Universidad citada, y se ha mandado personal a los cursos que la IBM dicta en Cuernavaca (México) sobre sistematización de datos.

Realiza trabajos en común con el MTPSSP al que arrienda un equipo de perforación de pozos.

B. Energía

No contiene la Ley de Aguas disposiciones específicas sobre este aprovechamiento, pero el DL 31, 27/9/1958, establecía ciertas normas relativas a concesiones hidroeléctricas que pueden aplicarse supletoriamente.

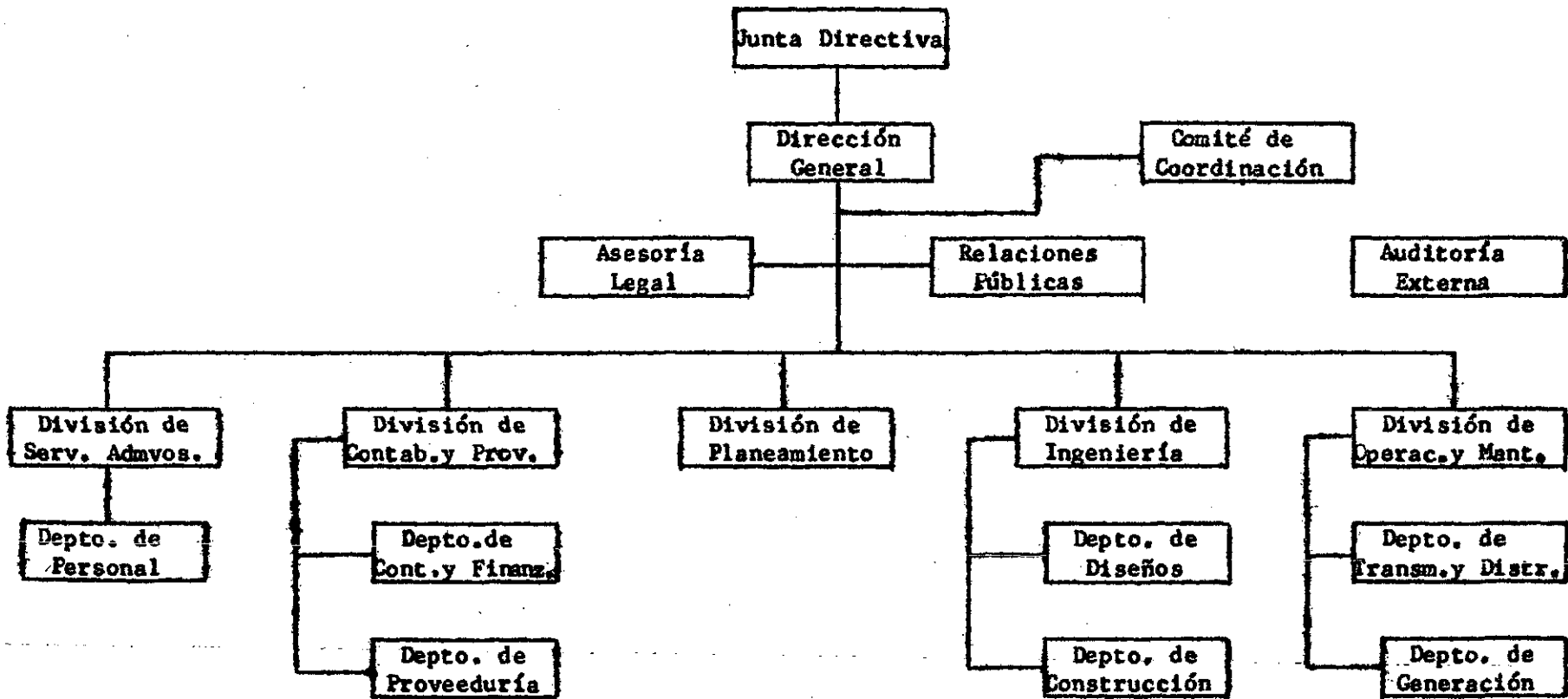
La agencia especializada responsable del sector es el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE). Sus atribuciones e integración del Directorio se indican en los cuadros 6, 7 y 8. (Véanse el gráfico 2.)*

Aunque la CNA otorga la concesión de aguas para generar electricidad, se requiere asimismo una concesión, permiso o licencia para ejercer la industria eléctrica que debe otorgar, según el caso, el Organo Ejecutivo, el Ministro de Obras Públicas o la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (DL. 31, 27/9/1958).

* Véanse los cuadros en la sección XI "Estructura administrativa".

Gráfico 2

PANAMA: ESTRUCTURA DEL INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (IRHE), 1969



C. Agricultura

Los derechos otorgados para efectuar este tipo de aprovechamiento son inseparables del predio para cuyo beneficio fueron otorgados (art. 32 LA).

La implantación de un sistema de riego concede al regante anterior el derecho a continuar recibiendo agua para regar una superficie igual a la anteriormente regada, pero con la dotación que se fije para el nuevo sistema (art. 27 LA).

El MACI tiene a su cargo el desarrollo y habilitación de tierras para fines agropecuarios y la supervisión de los sistemas de riego y drenaje (art. 60 LA). Actualmente presta asesoramiento a los agricultores sobre la realización de obras de riego, a través de su Departamento de Ingeniería Agrícola. Carece de un sector especializado en riego que lo capacite para realizar las obras de irrigación en La Cabaña, El Salto, La Villa, Calobre, San Juan y El Bayano que le encomendara el Programa de Desarrollo Económico y Social 1963/70 (págs. 280/283).

La Comisión de Reforma Agraria interviene en obras de valorización integral que el Estado debe financiar (arts. 489 y 498 CA), entre las que el Código Agrario prevé (art. 486 CA):

- a) Corrección del curso de los ríos y refuerzo de sus riberas;
- b) Embalses y canales;
- c) Obras de avenamiento;
- d) Acueductos para construcciones rurales;
- e) Alcantarillados y puentes.

Su intervención es la siguiente:

- a) Proyecta el Plan de transformación o aprueba los proyectos elaborados por particulares (arts. 490/491 CA).
- b) Determina la proporción en que se repartirán los costos entre los beneficiados y la Comisión. (art. 489 CA).
- c) Proporciona asistencia técnica y financiera a los propietarios que deseen emprender esas obras (art. 488 CA).
- d) Colabora con el MOP o el organismo estatal que realice las obras proyectadas o las confía a cooperativas o asociaciones de beneficiarios (arts. 492/493 CA).

/e) Expropiación

e) Expropia las tierras cuyos dueños no asuman los costos previstos (art. 487 CA).

La Comisión Nacional de Aguas determina la forma y términos del pago de las obras de riego por los beneficiarios (art. 22 LA).

También el IRHE tiene la misión de contribuir a la habilitación de tierras para la agricultura y la ganadería por medio del riego (art. 2 inc. b. l. 37, 31/1/1961).

D. Navegación y flotación

Virtualmente no existe navegación fluvial en escala comercial, excepción hecha del canal interoceánico que opera una agencia del gobierno norteamericano, cuyo régimen se trata en el capítulo X. Tampoco se practica la flotación en escala comercial.

Ello explica que no se hayan dictado normas regulatorias de las vías navegables.

El Código Fiscal prohíbe la enajenación de tierras en que se encuentran las cabeceras de los ríos navegables aunque sea parcialmente y sus márgenes (el texto dice "riberas" por un error conceptual) hasta 5 o 10 metros de la línea de aguas según sea navegable por embarcaciones menores o mayores (art. 116 introducido por el DL.12, 20/2/1964).

El Código de Comercio rige las relaciones jurídicas privadas derivadas de la navegación como empresa (arts. 1077/1232), pero no se refiere al uso de las aguas en sí mismas. Por otra parte está concebido principalmente para la navegación marítima.

La conservación de muelles está a cargo de la Dirección de Aeropuertos y Muelles del Departamento Caminos, Aeropuertos y Muelles del MOP

El Ministerio de Hacienda y Tesoro cobra las tasas de muellaje, faros y boyas (arts. 343/348 y 356/358 Cod. Fiscal). Depende del Departamento de Vigilancia Fiscal de dicho Ministerio la Capitanía de Puerto que cumple las funciones de policía de la navegación y percibe los derechos de navegación y de faros y boyas. Un inspector, dependiente del Departamento Consular y Naves tiene a su cargo la instalación y mantenimiento de faros y boyas.

/Se excluyen

Se excluyen del régimen de enajenación de la reforma agraria, una faja de las tierras fiscales situadas en los márgenes de los cursos de agua navegables (art. 27 LA).

E. Pesca

La Constitución impone la reglamentación por la Ley de la pesca para proteger la fauna y la flora (art. 237). También el Código Civil confiere a ley especial la regulación de la pesca (art. 358) y el Código Fiscal, (art. 285) al igual que la Ley de Pesca (art. 11 DL. 17, 9/7/1959), autoriza al Poder Ejecutivo a hacerlo.

Esta ley dispone que los peces, crustáceos, moluscos, anfibios, mamíferos y reptiles acuáticos y demás ejemplares de la fauna marina fluvial y lacustre, sus huevos y larvas pertenecen al Estado (art. 1 DL.17, 9/7/1959).

Los particulares adquieren el dominio de los peces por apropiación es decir captura lícita (art. 2 id. y 345 Código Civil).

Pertenecen al dueño del estanque los peces que en ellos se hallaren (art. 355 Código Civil).

Salvo los turistas, que pueden practicar libremente la pesca deportiva (art. 7 id.), la autoridad puede someter a licencia el ejercicio de la pesca (art. 5 id.).

El Poder Ejecutivo exige por ello licencia para la pesca a embarcaciones de 20 toneladas brutas o mayores (D 42, 24/1/1965).

Se prohíbe la pesca con explosivos, sustancias venenosas o nocivas para la vida acuática, animales domésticos o especie humana, ensuciar las aguas de modo que se altere la calidad de las destinadas al uso humano, animales domésticos o riego, con artes que estorben la navegación, el uso de puertos, muelles o paso por ríos y vías públicas, o se estorbe la migración necesaria para completar el ciclo vital (art. 29 id.). El decreto de protección a la fauna silvestre agrega las sustancias tóxicas que produzcan la muerte o aletargamiento de los peces y el uso de estacas o redes que cubran todo el cauce, con armas de fuego y con luz artificial (art. 3 D 23, 30/1/1967).

Puede pescarse en aguas marítimas, ríos, esteros y lagos que limiten propiedades o que siendo navegables o flotables los atraviesan en playas y riberas y terrenos baldíos (art. 5 DL. 17/59); nada se prevé respecto a aguas rodeadas por única propiedad o no navegables que atraviesan una propiedad.

Se prohíbe pescar desde tierras ajenas sin permiso del dueño o sin servidumbre (art. 9 id.).

Todas las playas y riberas están afectadas a la servidumbre indicada en el capítulo V.

Para proteger los organismos acuáticos se prohíbe arrojar a las masas de agua o depositar en lugar del que pueda llegar a ellas, sustancias nocivas susceptibles de afectar los organismos acuáticos y sus criaderos y la introducción de especies acuáticas sin permiso del Departamento de Pesca (arts. 35 y 36 DL.17/59).

Incluyen a los pequeños y medianos pescadores los beneficios del crédito agrícola administrado por la CRA (art. 37 inc. e CA).

Diversos organismos concurren a asegurar el cumplimiento de las normas que rigen la pesca. El Poder Ejecutivo la reglamenta asesorado por el MACI, ministerio que otorga las licencias de pesca (arts. 11 y 12 DL/59) y los inspectores y capitanes de puertos del Ministerio de Hacienda y Tesoro vigilan el correcto uso de las licencias, y el cumplimiento de las disposiciones vigentes (art. 13 DL.17/59); los corregidores y los alcaldes lo hacen en aguas continentales (arts. 13 y 14 id.). Dentro del MACI se ocupa del planeamiento, recopilación de información básica, estudios, otorgamiento de licencias y vigilancia del cumplimiento de las reglamentaciones, el Departamento de Pesca e Industrias Conexas (arts. 16/19 id). La Comisión Nacional de Pesca asesora al Ministro y al Departamento citado.

También al Servicio Forestal se le encomendó proteger la pesca fluvial y lacustre de acuerdo con las reglamentaciones del Departamento de Pesca y coordinar con él las medidas a aplicar (art. 64 inc. 17 DL.39; 19/9/1966) sin indicarse los medios para ello. La Comisión Nacional de Protección de la Fauna Silvestre y las provinciales y municipales, deben

/hacer

hacer efectivas determinadas vedas pesqueras. También actúa como autoridad de supervisión del cumplimiento de la ley de Pesca para hacer efectivas determinadas prohibiciones, pero las sanciones son aplicadas por los alcaldes y corregidores con recurso ante el gobernador (arts. 3 y 5 D.23, 30/1/1967).

F. Minería

La concesión minera autoriza a construir, establecer y operar embarcaderos, acueductos y otras instalaciones (art. 9, C.R.Min., DL.23, 22/8/1963) y adquirir derecho al uso de aguas hasta la cantidad necesaria para llevar a cabo las operaciones mineras "como cualquier propietario de tierras" (art. 120, id) y usar las aguas que se encuentren en tierras nacionales dentro del perímetro de la concesión (art. 127 id) respetando las leyes vigentes y sin perjudicar caseríos, pueblos o ciudades (art. 128 id.). La asimilación a cualquier propietario de tierras (art. 120, id.) introduce un factor de confusión que conviene suprimir.

Se excluye del Código de Recursos Minerales y por consiguiente del régimen minero común la extracción de arena, cascajo y ripio de las playas, aguas territoriales, riberas y cauce de los ríos y las aguas minerales (art. 10 C.R. Min.). Respecto a estas últimas véase el capítulo VIII, sección C.

La extracción de los áridos citados requiere permiso previo del Ministerio de Hacienda y Tesoro, el pago de un canon por volumen extraído y no debe perjudicar a poblaciones, carreteras o propiedades cercanas a ríos (arts. 256/263 Código Fiscal).

Los canales construidos por los concesionarios mineros son de uso público salvo excepción autorizada por tiempo determinado por el Ministro de Agricultura, Comercio e Industria (art. 36 C.R. Min.).

Los concesionarios deben suministrar la información geológica que obtengan, que permanecerá en secreto mientras subsista la concesión, pero el Estado puede incorporarla a sus informes y mapas a los tres años de presentada sin identificar la fuente o instalación (art. 98 C.R.Min.).

/G. Conclusiones

G. Conclusiones

Convendría proyectar disposiciones que contemplen la relación de otros usos con la pesca, navegación y flotación y los compromisos de agua que estos últimos ocasionen.

Los aprovechamientos especiales requieren una legislación específica dentro del marco de la ley de aguas por la naturaleza de los derechos que en algunos casos podría afectar. Mientras esa legislación no se dicte podría llenarse el vacío señalado con reglamentos del órgano ejecutivo, dictado en ejercicio de las atribuciones conferidas por el art. 63, LA. La desventaja de esta alternativa es que dichos reglamentos no podrán en ningún caso modificar las normas legislativas vigentes.

En caso de decidir el Gobierno emprender un programa de riego, se requerirá no sólo elaborar un programa, atender a su financiamiento y dictar las disposiciones jurídicas indicadas en el párrafo precedente, sino también atribuir a un sector de la administración pública la construcción y operación de las obras, dotándolo de los elementos técnicos y financieros necesarios.

Las atribuciones de la Comisión de Reforma Agraria son suficientes para dar a la unidad regada un tamaño adecuado.

El Código Agrario proporciona los medios para corregir el defectuoso sistema de tenencia de la tierra, por lo menos en lo que respecta a áreas de riego. Precisamente, la extensión de las áreas regadas o la intensificación de sus rendimientos puede contribuir a solucionar "el problema de los ocupantes precarios en tierras de propiedad privada" cuya solución el Código Agrario manda al Estado atender con prioridad (art. 32) y parece ser el más urgente.

Los organismos internacionales pueden contribuir a la realización de las presentes recomendaciones asistiendo a la Comisión Nacional de Aguas o al sector de la administración que el Gobierno disponga en la redacción de proyectos de legislación de usos especiales, y asistiendo al gobierno en la estructuración del sector responsable de la ejecución y manejo de obras de riego.

También sería conveniente analizar especialmente con los funcionarios panameños la índole de las dificultades que tiene la administración pública para asegurar una buena distribución de la propiedad de la tierra en las áreas de riego para determinar la asistencia externa que pudiera necesitarse a tal fin.

VIII. NORMAS ESPECIALES PARA DISTINTAS CLASES DE AGUAS

A. Subterráneas

No hay normas específicas para estas aguas. En el Título XI se indican los sectores de la administración pública que se ocupan de ellas.

B. Pluviales

También las aguas pluviales pertenecen al Estado (art. 2 LA) y no pueden aprovecharse sin su consentimiento.

El MAGI estudia la lluvia artificial (art. 60 LA), y el Departamento de Caminos, Aeropuertos y Muelles tiene a su cargo la construcción de desagües pluviales.

C. Minerales

La explotación de aguas por particulares requiere contrato que debe responder a las características siguientes (art. 267 Código Fiscal):

- a) Duración: hasta 20 años;
- b) Cuando el agua esté destinada a consumo público, la explotación está sometida a inspección de la autoridad y a las tarifas que determine el Poder Ejecutivo;
- c) Participación del estado en la renta bruta o neta de la empresa a su mejor conveniencia;
- d) Garantía del cumplimiento del contrato y correcta explotación.

El estado no puede enajenar terrenos fiscales donde haya aguas minerales (art. 116 introducido por el DL.12, 20/2/1964).

D. Conclusiones

La exigencia de concesión o permiso para extraer agua subterránea que impuso la Ley de Aguas podría ser excesiva en el momento actual, tanto por falta de conocimiento del recurso como por haber planteado su aprovechamiento problemas sólo en limitadas áreas. Ello daría carácter ilegal a aprovechamientos correctos del punto de vista técnicos y económico.

/Por tal

Por tal motivo sería conveniente regularizar por vía reglamentaria esos aprovechamientos mediante permisos generales por zonas, que sólo excluyan las perforaciones no denunciadas. Ello daría seguridad jurídica a la explotación de agua subterránea, implicaría economías administrativas y simplificaría la compilación de información básica.

En lo demás, la legislación actual es apta para atender las exigencias inmediatas de la explotación de aguas subterráneas, pero la futura acción del gobierno sobre el sector podría demandar la ampliación y tecnificación de las actuales estructuras administrativas y una densificación de la reglamentación dentro del marco jurídico actual, cuya elasticidad es suficiente para ello.

También convendría que las disposiciones que impongan la concentración de información necesaria para el conocimiento de las aguas subterráneas obtenidas por otros sectores de la administración pública o que provengan de otras actividades, no obliguen a los administrados a formular pluralidad de declaraciones.

En lo que respecta a las funciones confiadas a la Administración de Recursos Minerales en materia de aguas subterráneas, sería conveniente que prosiguiese la compilación de información hidrogeológica sobre las bases fijadas por el catastro de recursos naturales, en cuya elaboración colabora, hasta tanto se disponga su concentración en otro organismo, o se dé otra solución al problema anotado en el capítulo II sobre la multiplicidad de organismos que se ocupan de la información básica hidrogeológica.

No parece necesario, por el momento, adoptar nuevas disposiciones en materia de agua atmosférica, pero convendría reglamentar el aprovechamiento de aguas pluviales precipitadas dentro del marco de la Ley de Aguas para evitar conflictos derivados de concurrencia de distintos intereses y la realización de obras y trabajos de conservación de suelos susceptibles de incrementar los caudales de estiaje mediante un aumento de la infiltración.

La definición del concepto de aguas susceptibles de "uso terapéutico" facilitaría la intervención del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública en defensa de la salud Pública.

**IX. ACCION CONTRA LOS EFECTOS NOCIVOS Y EL DETERIORO
DE LAS AGUAS**

En el capítulo VII, sección C Agricultura, se tratan las disposiciones del Código Agrario relativas a obras de defensa contra inundaciones, corrección del curso de los ríos y avenamiento para mejorar la producción agropecuaria.

El Código Penal castiga a quien haga surgir el peligro de inundación rompiendo obras de defensa común contra las aguas y la ocultación o inutilización de materiales, aparatos o instrumentos necesarios para combatirla (art. 260) y a quien cause inundación por imprudencia.

A. Conservación

1. Medidas contra la erosión

Se consideran bosques protectores aquéllos que por su ubicación contribuyen a regularizar el régimen de las aguas, proteger las orillas de los ríos, arroyos, lagos, islas, canales y embalses y prevenir los fenómenos de erosión y la acción de aludes e inundaciones (art. 8; incs. 2 y 3 DL.39, 29/9/1966).

No pueden ser explotados salvo que la explotación implique su mejoramiento, y sus propietarios tienen derecho a una indemnización por la inclusión en esa categoría (arts. 38 y 39 id).

Se han establecido limitaciones a la explotación forestal para proteger las hoyas hidrográficas de los ríos Indio, Chagres, Pequení, Agua Clara, Gatón y Agua Sucia (D.14, 17/1/1967).

El Servicio Forestal tiene a su cargo el estudio y ejecución de proyectos de corrección de torrentes, ordenación de vertientes, restauración de laderas de montañas, conservación de suelos forestales y fijación de suelos inestables, con el fin de regularizar el régimen de las aguas, evitar el arrastre de los materiales sólidos y propender a la protección de embalses, pasos, vías de comunicación, cultivos y poblados (art. 36 id).

El IRHE financia un proyecto de forestación para proteger el embalse La Yeguada.

/La autoridad

La autoridad puede regular el uso de las aguas de drenaje para fines de riego en zonas saladas (art. 29 LA).

2. Medidas contra la polución o contaminación

a) Se protegen los cursos que se usan para consumo doméstico prohibiendo "establecer en su parte superior lavaderos o ejecutar cualquier operación que pueda alterar la composición del agua o hacerla nociva para la salud" (art. 53 LA). El Código Penal castiga como delito el envenenamiento o corrupción de aguas potables destinadas a uso público que ponga en peligro la salud humana (art. 271). No pueden realizarse labores mineras dentro de un radio de 60 metros de estaciones de bombeo, instalaciones para tratamiento o embalses utilizados para la provisión de agua potable (art. 29 C.R. Min.).

b) Se prohíbe arrojar a las corrientes de agua de uso común los despojos o residuos de empresas industriales, basuras, inmundicias u otras materias que las puedan contaminar o las hagan nocivas para la salud del hombre, animales domésticos o peces (art. 54 LA).

c) También se prohíbe la contaminación de cualquier masa de agua con sustancias nocivas que puedan afectar los organismos acuáticos (art. 35 DL.17, 9/7/1959).

d) Los concesionarios de minas deben evitar o controlar el flujo de líquidos hacia o desde la superficie o desde una capa a otra del subsuelo (art. 114 C.R.Min.).

El Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública tiene a su cargo el cuidado de la salubridad e higiene de las aguas (art. 58 LA) y la Comisión de Aguas debe tomar las medidas necesarias para prevenir y controlar la polución de aguas fluviales (art. 5 inciso j), las capitanías de puerto, los alcaldes y regidores, deben encargarse de la protección contra la contaminación indicada en c).

Se obliga indiscriminadamente a tratar los residuos que se arrojen a las aguas, lo que en algunos casos puede resultar innecesariamente oneroso.

No sólo se da preferencia a la conservación del agua sobre su uso para la evacuación de residuos, sino que se otorga autoridad para asegurar su salubridad e higiene a la rama sanitaria del Gobierno que carece de los elementos de juicio suficientes para atenuar los efectos del precepto.

B. Conclusiones

Convendría legislar la realización y operación de obras de avenamiento y la defensa contra inundaciones y crecidas.

Lo estricto de las disposiciones destinadas a proteger la salubridad e higiene de las aguas no ocasiona problemas por falta de aplicación, pero una futura reforma de la legislación de aguas podría contemplar la implantación de fórmulas más realistas para el tratamiento de la contaminación de origen artificial.

X. AGUAS DE INTERES INTERNACIONAL

A. Frontera con Colombia

No tiene frontera hídrica ni ríos de curso sucesivo con Colombia.

Precisamente las cabeceras del río Miel constituyen uno de los límites y el tratado que los fija (20/8/1924) no prevé el caso de que las cabeceras cambien de ubicación por causas naturales.

B. Frontera con Costa Rica

El thalweg de los ríos Sixaola y Yorkin (hasta el paralelo 9° 30' N) marca la frontera con Costa Rica. La navegación es común a perpetuidad, y ninguna parte puede hacer obras en esos ríos sin consentimiento de la otra.

El cambio de cauce no altera la frontera, que subsiste en el antiguo cauce, traslada la libertad de navegación al nuevo cauce y autoriza a cualquiera de los países a reencauzar al río por el thalweg anterior (Costa Rica-Panamá-San José-1/5/1941).

El problema se ha planteado porque el río Sixaola ha cambiado de curso y desaparecido los hitos que señalaban la antigua frontera. El límite corre por el antiguo cauce cuya ubicación es una cuestión de hecho que ambos países deberán definir.

C. El Canal Interoceánico

En 1903 el Congreso de Colombia rechazó un tratado firmado con los Estados Unidos para la prosecución de las obras.

El 3/11/1903 Panamá se declaró independiente de Colombia y el 18 del mismo mes el Ministro Plenipotenciario Phillipe Buneau-Varilla celebró con el Secretario de Estado norteamericano John Hay un tratado por el cual se otorgaba a los Estados Unidos derechos sobre bienes que se encuentran dentro de su soberanía para la construcción, operación y mantenimiento del Canal y obras complementarias, que fue ratificado por los órganos competentes de ambos signatarios (Panamá 2/12/1903, EE.UU. 24/2/1904).

/El tratado

El tratado fue redactado en inglés. En el presente estudio se usó la versión oficial en español publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá en 1927.

En el cuadro 4 se anotan los derechos otorgados por Panamá a los Estados Unidos, los objetos (cosas y personas) sobre los que recaen esos derechos. Como en ningún caso esos derechos son absolutos ni generales y sólo pueden ser ejercidos para el cumplimiento de fines expresados en el tratado, se indican también esos fines o causas.

En cumplimiento de la obligación indicada en el No. I. columna b (Cuadro 4), el Presidente de Panamá concedió al Gobierno de los Estados Unidos el uso, ocupación y control de las tierras cubiertas por las aguas que alimentan y cubren el lago Madden (Dec. 8, 30/1/1924).

El 4 de diciembre de 1904 se firmaron entre ambas partes los llamados convenios Taft, aclaratorios del Tratado, que fueron denunciados por los Estados Unidos en 1924.

En 1926 se firmó un nuevo tratado que la Asamblea Nacional de Panamá no ratificó. En 1936 se firmó otro tratado (Washington 2/3/1936), ratificado por los órganos constitucionales de ambos países (Panamá 24/12/1936, Estados Unidos 25/7/1939) por el cual los Estados Unidos renuncian a nuevas concesiones amparadas en el punto I. b del cuadro 4.

En lugar de dichas facultades, ambos gobiernos se comprometieron a acordar las medidas que se considere necesario tomar para asegurar el mantenimiento, saneamiento, eficiente funcionamiento y protección efectiva del Canal si en el evento de alguna contingencia imprevista la utilización de tierras o aguas adicionales a las que se están utilizando fuese realmente necesaria para esos fines.

Además el Gobierno de los Estados Unidos otorga a Panamá el uso común de un corredor que une las ciudades de Panamá y Colón, en el cual ambos países podrán instalar, entre otras vías de comunicación, tuberías y canales de drenaje adicionales. Los caminos que en el mismo se construyen no podrán restringir el paso de las aguas a menos de la capacidad de las corrientes y de los desagües existentes.

Cuadro 4

PANAMA: TRATADO DE 1903 SOBRE EL CANAL

Calidad de los derechos otorgados a Estados Unidos	Sujetos y objetos sobre los que recaen los derechos	Causa del otorgamiento
<p>I. Uso, ocupación y control perpetuos y todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían si fueran soberanos con entera exclusión de su ejercicio por Panamá</p>	<p>a) Una zona de diez millas de ancho que excluye las ciudades de Panamá y Colón y sus bahías adyacentes.</p> <p>b) Cualesquiera otras tierras y aguas fuera de la zona que puedan ser necesarias y convenientes para el cumplimiento de la causa del Tratado</p>	<p>Construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal</p> <p>Construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal o de canales auxiliares u obras necesarias y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de la empresa</p>
<p>II. Derecho de uso subsidiario de los indicados más arriba</p>	<p>Ríos, riachuelos, lagos y otras masas de agua</p>	<p>Navegación, suministro de agua o de fuerza motriz, u otros fines hasta donde pueda ser necesario y conveniente para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal.</p>
<p>III. Adquirir por compra o en ejercicio del dominio eminente (Ej. Expropiación)...</p>	<p>Derechos de agua a propiedades</p>	<p>Necesarios y convenientes para la construcción, mantenimiento, funcionamiento y protección del canal y obras de saneamiento.</p>

IV. Imponer y cobrar contribuciones de agua y albañales mientras administre el servicio (50 años)	Usuarios del servicio de saneamiento, recogida y desagüe de inmundicias y distribución de agua en las ciudades de Panamá y Colón	Suficientes para proveer al pago de los intereses y a la amortización del capital invertido, el funcionamiento y mantenimiento del servicio
V. Dictar los reglamentos preventivos y curativos a perpetuidad	Servicio de saneamiento, recogida y desagüe de inmundicias y distribución de agua en las ciudades de Panamá y Colón	Prestación del servicio
VI. Imponer el cumplimiento de los reglamentos preventivos y curativos citados más arriba	Servicio citado más arriba	Caso que el gobierno panameño no hiciera efectivo el cumplimiento de esos reglamentos

/Posteriormente,

Posteriormente, un nuevo tratado (Panamá, 25/1/1955) abolió las atribuciones del Gobierno de los Estados Unidos en materia de reglamentos sanitarios citadas en los puntos V y VI del mismo cuadro 4.

Es neta la diferencia jurídica entre las aguas existentes en la zona concedida u otorgada en virtud del Tratado de 1903 y las demás, ya que sólo en caso de real necesidad imprevista los Estados Unidos tienen derecho a exigir de Panamá que acuerde medidas para la utilización de aguas adicionales. Es decir en estos casos el uso está supeditado a una decisión del Gobierno de Panamá cuyas características deben ser objeto de nueva negociación ya que no se prevén las modalidades de ese uso. No se prevé la cantidad, calidad y lugar de entrega de esas aguas adicionales.

Panamá debe garantizar a los Estados Unidos la disposición de todas las aguas necesarias para el Canal, por lo que para poder evaluar la incidencia del compromiso sobre las aguas disponibles debería aclararse si Panamá puede: a) entregar agua usada en el nivel bajo que convenga a Panamá; y b) exigir el rebombeo y entregar el mínimo de agua dulce.

Mediante cambio de notas con el Gobierno de los Estados Unidos (15/2/1966) se convino que este país realizaría el estudio de factibilidad de la apertura por medios nucleares de un canal a nivel siguiendo la ruta 17 entre Punta Sasardí y Mortí, cuyas conclusiones evaluarán información topográfica, geológica, hidrológica, hidrográfica y meteorológica.

La adhesión de Panamá (L.21, 1/2/1966) al Tratado de Prohibiciones de Explosiones Nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua (Moscú, 27/7/1963), del cual Estados Unidos es signatario, imposibilita el uso de tales medios.

Administra el Canal la Compañía del Canal de Panamá creada por ley federal norteamericana (19/6/1948) reformada el 26/9/1950 e incluida con pequeñas modificaciones en el código para la Zona del Canal, 18/10/1962.

Sus acciones pertenecen en su totalidad al Gobierno de los Estados Unidos. El Secretario del Ejército, que lo representa, designa una Junta de Directores, presidida por el Gobernador de la Zona del Canal, que es la cabeza de su administración pública.

/Se pretende

Se pretende que la explotación se realice sobre bases comerciales, por cuya razón las tarifas por el uso del Canal deben cubrir los costos de operación y mantenimiento, incluyendo depreciación, interés del capital invertido por los Estados Unidos y el costo de los servicios generales de la Zona, entre los que se cuenta la provisión de agua.

Su oficina de Ingeniería y Construcciones tiene a su cargo la provisión de agua a la Zona, a Colón, Cativa, Panamá y suburbios, el alcantarillado, la recopilación de información meteorológica e hidrográfica y el mantenimiento del Canal. Explota las plantas hidroeléctricas de Gatún y Madden.

Un anteproyecto de tratado actualmente en trámite^{2/} abroga los tratados vigentes (art. I) y otorga la Administración del Canal a una persona jurídica de Derecho Internacional dirigida por una Junta con integración mayoritaria norteamericana (art. V).

En materia de aguas, el anteproyecto garantiza al servicio del canal el agua de los lagos Madden, Gatún y Miraflores y corrientes tributarias. (Véase el cuadro 5.)

2/ Véase el Anexo I.

Cuadro 5

PANAMA: ANALISIS DEL ARTICULO XXXI DEL ANTEPROYECTO DEL TRATADO ENTRE
LA REPUBLICA DE PANAMA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CONCERNIENTE
AL CANAL DE PANAMA

Calidad de los derechos otorgados a la administración	Sujetos y objetos sobre los que recaen los derechos	Causa del otorgamiento
Uso libre sin costo	Aguas de los lagos Madden, Gatún y Miraflores y corrientes tributarias	Funcionamiento y mantenimiento del canal de Panamá. Generación de energía eléctrica. Usos municipales en la zona del canal, ciudades y poblaciones panameñas. Términos, condiciones y cantidades que se convengan.
Elevar y bajar la superficie a determinada altura	Lagos Madden y Gatún	La altura máxima está prefijada y la mínima es la necesaria para el uso de sus aguas sujeta a la coordinación entre las dependencias de la República de Panamá y la Administración para proteger el funcionamiento del canal y el suministro de agua a la República de Panamá.
Construir, inspeccionar y mantener	Estaciones pluviométricas y de aforo de ríos en las cuencas de los lagos y tributarios	
Inspeccionar, mantener y reparar	Muros de retén del Lago Gatún en Lagarto, Escobal, Caño, Arroyo, Canoa y Barro	
Impedir contaminación y perturbación del uso ^{a/} Proteger ^{a/}	Lagos Madden, Gatún y Miraflores Instalaciones pluviométricas y de aforo	Contra robo Contra robo y predación
Impedir excavación y remoción de tierra o vegetación o actividad que disminuya la estabilidad ^{a/}	Presas de tierra del Lago Gatún o sitios próximos	

a/ Conjuntamente con la República de Panamá. Las prioridades en el uso de las aguas son las siguientes:

- i) Funcionamiento y mantenimiento del Canal (No puede ser perturbado ni impedido)
- ii) Aprovechamientos por la República de Panamá
- iii) Aprovechamientos convenidos.

/D. Conclusiones

D. Conclusiones

La inminencia de un nuevo tratado hace aconsejable concentrar la atención en sus cláusulas más que en la situación jurídica actual.

La falta de claridad en la formulación del régimen de preferencias del anteproyecto publicado, podría dar lugar a equívocos que una redacción mejor podría evitar.

Para la elaboración del nuevo tratado, --dada las limitaciones existentes y la prudencia que lo delicado del caso requiere-- Panamá podría beneficiarse con la asistencia técnica internacional. En el caso de un canal a nivel sería conveniente estructurar un programa de recuperación, adjudicación y racionalización de las tierras y aguas que quedasen liberadas.

La falta de acuerdos positivos puede restringir el aprovechamiento de aguas internacionales.

Sobre el tema se formulan recomendaciones en el informe regional Los recursos hidráulicos en el Istmo Centroamericano. (E/CN.12/CCE/SC.5/76).

XI. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

A. Estructura

En los capítulos precedentes se han mencionado los departamentos o sectores de la administración pública que intervienen en el manejo de las aguas e incluyen recomendaciones para perfeccionarlos.

El carácter provisional de este informe impide hacer su estudio analítico, por lo que en este capítulo se enfoca el complejo administrativo relacionado con las aguas --y no sus componentes-- para apreciar su vinculación con el resto de la administración pública, y las interrelaciones de esos componentes para recomendar medidas globales que tienden al mismo fin. A ello se refieren:

a) El gráfico 3, que contiene el organigrama de la administración pública relacionado con las aguas;

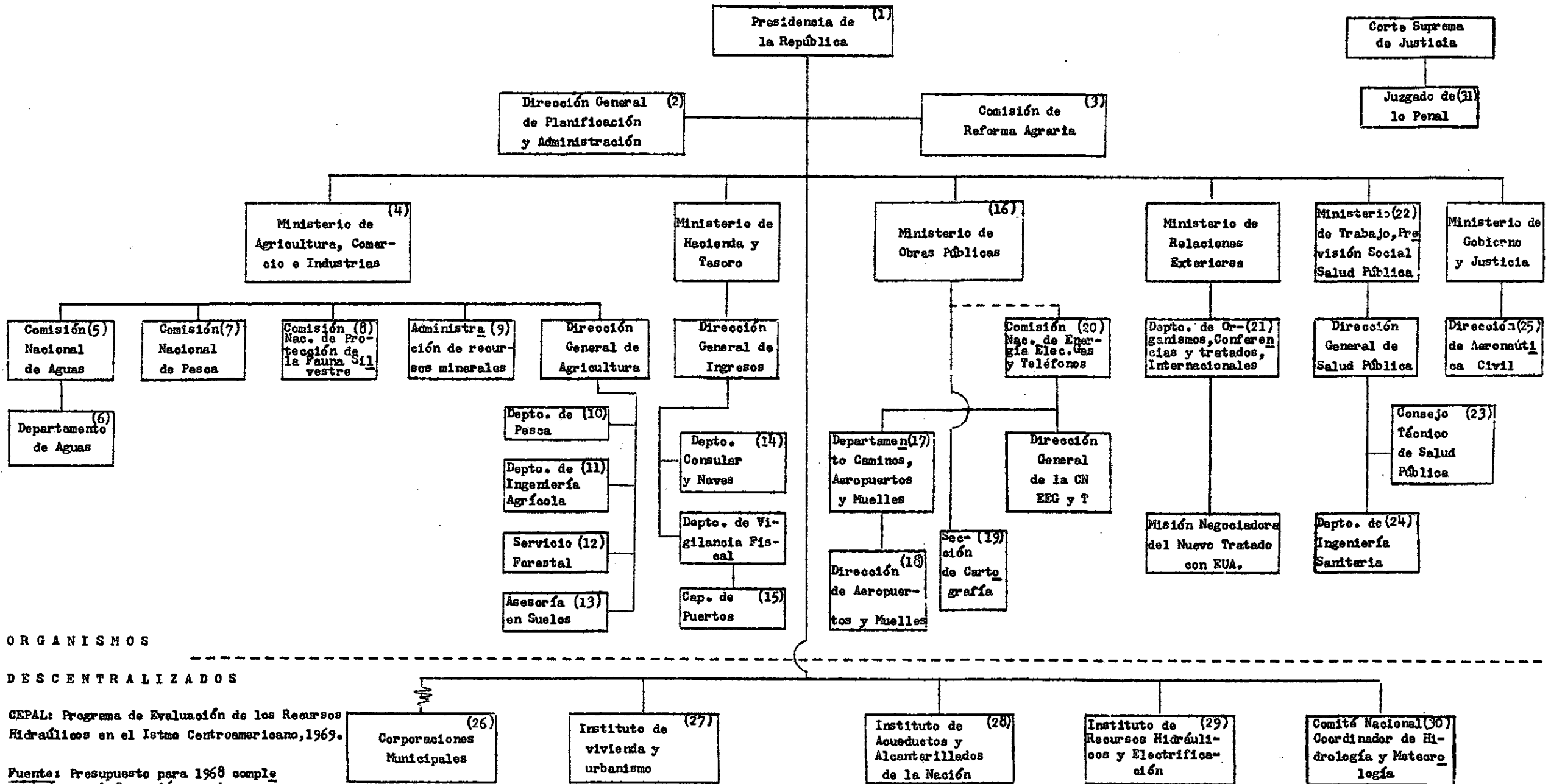
b) El cuadro 6, donde se anotan las actividades de cada organismo que se ocupa específica o genéricamente, directa o indirectamente, del sector y se indican los principales sujetos afectados por ellas. El número que precede a cada organismo indica el orden que ocupa en el organigrama y la sigla es la que se usa en el cuadro 4. Su última columna indica la fuente de las atribuciones citadas. L. del P. significa Ley del Presupuesto para el año 1968.

c) El cuadro 7, que indica la incidencia de las distintas actividades que cumple la administración pública sobre las aguas.

Se leen así verticalmente, la programación, el estudio que cubre desde la recopilación de información básica hasta la formulación de proyectos, la reglamentación como actividad normativa subordinada, la disposición y atribución de derechos sobre las aguas que se cita bajo el rubro autorización, concesión y reserva para evitar confusiones con el término disposición usado frecuentemente para referirse a la evacuación de efluentes, la supervisión del cumplimiento de las normas vigentes en materia de aguas y obras hidráulicas, la resolución de conflictos jurídicos y protección de los derechos de los administrados frente a la administración y a los particulares, la asignación de cargas, tales como el canon, tarifas y precios,

/Gráfico 3

Gráfico 3 - PANAMA: ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONADA CON LAS AGUAS

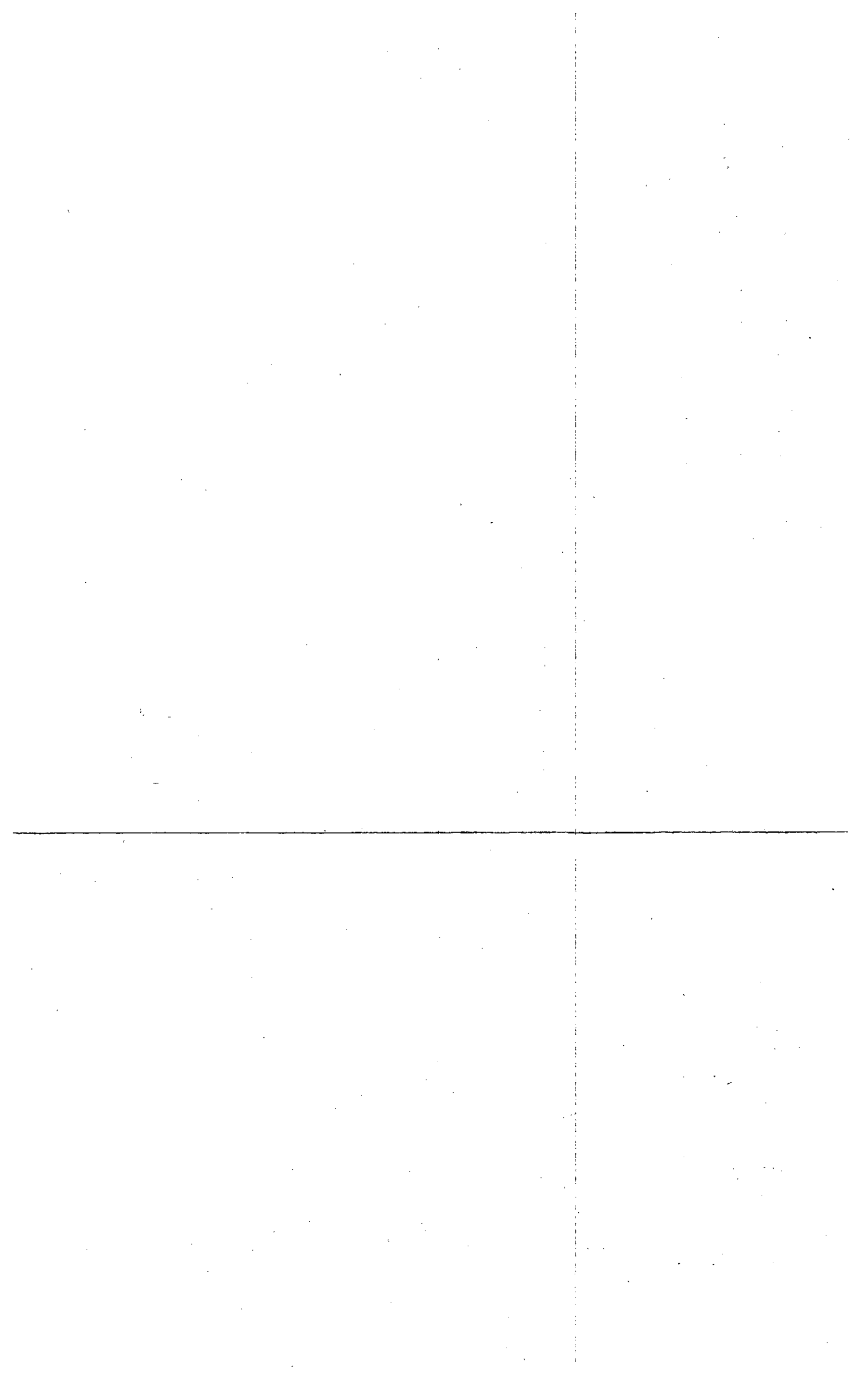


ORGANISMOS

DESCENTRALIZADOS

CEPAL: Programa de Evaluación de los Recursos Hidráulicos en el Istmo Centroamericano, 1969.

Fuente: Presupuesto para 1968 complementado con información propia.



Cuadro 6

PANAMA: ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA RELATIVAS AL AGUA

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
1 PE Presidencia de la República	Reglamentar leyes, colegislar y establecer reservas	Todo el país	CN
2 DGPA Dirección General de Planificación y Administración	Planificar a nivel nacional y regional, a largo, corto y mediano plazo	Administración pública	DL, 11 18/7/1958
3 GRA Comisión de Reforma Agraria	Estudiar, dirigir y ejecutar los proyectos de desarrollo agropecuario Coordinar los planes nacionales agrarios Inventariar tierras y aguas Colonizar y promover la colonización Proyectar o aprobar proyectos de valorización integral (mejoramiento de ríos, embalses y canales, avenamiento, acueductos rurales, alcantarillas y puentes Determinar la proposición en que se repartirán sus costos y proporcionar asistencia técnica y financiera	Productores agropecuarios	Arts. 220 487/493 CA
4 MACI Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias	Estudiar lluvia artificial Supervisar sistemas de riego y drenaje Otorgar licencias de pesca Construir, operar y financiar obras para fines agropecuarios	Todo el país pescadores, productores agropecuarios	L.A. Art. 60

/Continúa

E/CN.12/CGE/SC.5/75/Add.4
Pág. 51

Cuadro 6 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
5 CNA Comisión Nacional de Aguas	Planificar el aprovechamiento, conservación y control de las aguas	Usuarios	L.A.
	Coordinar la acción de las empresas estatales que se ocupan de las aguas	Administración Pública	Arts. 5, 30 60 y 62
	Inventariar las aguas	Agencias internacionales	
	Promover la preparación de proyectos para diversos aprovechamientos		
	Fijar la carga del costo de obras hidráulicas. Contruidas por el estado		
	Reglamentar aprovechamientos especiales, la conservación de cuencas y el control de polución		
	Adoptar medidas contra la polución		
	Otorgar concesiones y permisos para aprovechamientos de agua		
	Resolver litigios		
	Asesorar a otras reparticiones		
6 Departamento de Aguas	Servir de contacto entre el Gobierno y agencias internacionales que cumplen actividades relativas a las aguas		
	Ejecutar las disposiciones de la CNA		C.A. Arts. 11/13
7 CNP Comisión Nacional de Pesca	Asesorar	Poderes públicos	

Cuadro 6 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
8 CNPFS Comisión Nacional de Protección a la Fauna Silvestre	Vigilar el acatamiento de leyes pesqueras		DL.23 30/1/1967
9 ARM Administración de Recursos Minerales	Efectuar estudios sobre agua subterránea Concentrar toda la información geológica Ejercer la autoridad minera Inventariar las aguas subterráneas	Exploradores y produc- tores mineros Perforadores	Cod. de Rec., Min. DL.23 22/8/1963 Art. 294
10 DP Departamento de Pesca	Programar, recopilar información básica, tramitar licencias de pesca y vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones		
11 DIA Departamento de Ingeniería Agrícola	Cooperar con la Comisión Nacional de Aguas y el Departamento de Aguas en el cumplimiento de sus funciones Inventariar los equipos de riego Asesorar en materia de riego a los agricultores	Comisión Nacional de Aguas. Departamento de Aguas	Circular No 67/1841 D.M.
12 SF Servicio Forestal	Estudiar y ejecutar proyectos de correc- ción de torrentes, ordenación de ver- tientes, etc. para regularizar el régimen de las aguas. Vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones pesqueras		DL.39 19/9/1966
13 AS Asesoría en Suelos	Estudiar los suelos		

/Continúa

E/CN.12/GE/SC.5/75/Add.4
148. 53

Cuadro 6 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
14 DCN Departamento Consular y Naves	Mantener el servicio de faros y boyas	Navegantes	L del P
15 CP Capitanía de Puerto	Ejercer la policía de la navegación y de la pesca desde embarcaciones y el control de polución susceptible de afectar organismos acuáticos	Navegantes, pescadores	Art.13 DL 17 9/7/1959 Arts. 10/11 D.42, 24/1/1965
	Cobrar impuestos de muellaje, carga, almacenaje y atraque	Navegantes, cargadores y pasajeros	Arts.343/348 y 356/358 Cod. Fiscal
16 MOP Ministerio de Obras Públicas	Estudiar, diseñar, dirigir, construir, reparar y mantener todas las obras públicas del país		L del P
	Otorgar servidumbres de acueducto o las necesarias para obras hidroeléctricas	Concesionario de servicios públicos de electricidad	DL.37 27/9/1958
17 CAM Departamento de Camino, Aeropuertos y Muelles	Construir, rehabilitar y conservar caminos, puentes y puertos		L del P
18 DAM Dirección de Aero- puertos y Muelles	Cumplir las actividades atribuidas a CAM en materia de puertos		
19 SC Sección Cartografía	Levantar cartas geográficas		L del P

Quadro 6 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
20 CNEEGT Comisión Nacional de Energía Eléctrica, Gas y Teléfonos	Regular y supervisar la generación, distribución, compra-venta, exportación importación, venta en bloque, utilización y consumo de electricidad	IRHE Usuarios y productos de hidroelectricidad	DL.17 29/8/1957 DL.31 27/9/1958 DL.32 29/9/1959 DL.12 9/5/1963
21 DOCTI Departamento Organismos, Conferencias y Tratados Internacionales	Llevar índice de Tratados Internacionales firmados por Panamá y asesorar respecto a Tratados Internacionales		DL.21 21/8/1963
22 MTPSSP Ministerio de Trabajo Previsión Social y Salud Pública	Reglamentar y vigilar la salubridad e higiene de las aguas		L.A. Art. 58
23 CTSP Consejo Técnico de Salud Pública	Asesorar en materia de salud pública y coordinar la acción de los organismos sectoriales	Administración Pública responsable de la salud	L.66 10/11/1947
24 DIS Departamento de Ingeniería sanitaria	Dirigir, supervisar y orientar programas de saneamiento y provisión de aguas Construir y mantener pozos y construir acueductos rudimentarios para poblaciones de hasta 500 habitantes	Pequeñas poblaciones	L. del P.
25 DAC Dirección de Aeronáutica civil	Recoger y compilar información meteorológica		L. del P.

/Continúa

E/CN.12/CFE/SC.5/75/Add.4
Pág. 55

Quadro 6 (Conclusión)

Institución	Actividades	Principales afectados	Norma atributiva
26 Municipalidades (Alcaldes corregidores)	Vigilar el cumplimiento de las leyes pesqueras y el mantenimiento de la pureza de las aguas Proveer el servicio de aguas y alcantarillado	Pescadores Todos	DL. 17/1959 D. 23 30/1/1967 L. 8 1/2/1954
27 IVU Instituto de Vivienda y Urbanismo	Construir sistemas de abastecimiento de agua potable y evacuación de las servidas en las urbanizaciones a su cargo. Se transfieren luego al IDAAN	Urbanizaciones	S/d
28 IDAAN Instituto de Acueductos y Alcantarillados de la Nación	Planificar, construir, operar y mantener acueductos y alcantarillas para abastecimiento urbano y evacuación de efluentes. Fijar tarifas por sus servicios	Poblaciones	L. 98 29/12/1961
29 IRHE Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación	Generar energía eléctrica, contribuir a la habilitación de tierras por medio del riego Regular ríos Planificar el sector Estudiar, diseñar, construir, operar y administrar obras eléctricas Fijar sus tarifas eléctricas Financiar obras de reforestación para la regulación hídrica Llevar el inventario de aguas y equipos hidroeléctricos	Usuarios de electricidad. Productores agropecuarios	L. 37 31/1/1961 Arts 2 y 4
30 CNCHM Comité Nacional Coordinador de hidrología y Meteorología	Coordinar las actividades de la administración pública relativas Programa para la ampliación y mejoramiento de los servicios meteorológicos en el Istmo Centroamericano	Administración Pública	
31 Juzgado de lo Penal	Investigar y castigar los delitos relativos a las aguas	Todos	

E/CN.12/GE/SC.5/75/Add.4
Pág. 56

la construcción, mantenimiento y operación o explotación de obras hidráulicas, el financiamiento de obras hidráulicas por el estado y el asesoramiento que se presta tanto al estado como a los particulares.

Su división en tantos casilleros tiene por objeto identificar los distintos sectores de la administración pública relacionados con las aguas a partir de su actividad. La precisión es relativa porque muy pocas veces esas actividades están netamente definidas y cumplen actividades internas, intermedias y accesorias y otras no previstas por la norma que las atribuye, pero posibles dentro de su régimen. Los sectores que construyen obras, por lo general las estudian, programan y financian. Cuando lo hacen por terceros o les prestan servicios, suelen gravar o subsidiar, a veces a través de un financiamiento promocional, distintos sectores de administrados y en algunos casos ejercen las facultades reglamentarias delegadas inherentes a la prestación de servicios públicos.

Todos los sectores de la administración pública asesoran prácticamente en algún momento a los poderes públicos o a los particulares.

La lectura horizontal tiene en cuenta que a pesar de la unidad del ciclo hidrológico, los caracteres variables que presenta el agua según el uso que se le dé, su localización y estado plantea distintos problemas atendidos por diferentes sectores de la administración pública. La atención de cada problema a su vez influye sobre la totalidad de las aguas.

La presente clasificación no es dicotómica, por lo que un sector que registra actuando sobre un aprovechamiento o procurando su mejoramiento y conservación se presume que actuará sobre distintas clases de agua, según sus necesidades.

Las columnas correspondientes a distintas clases de aguas indican los organismos que de ellas se ocupan precisamente por su calidad, localización u origen y también los que siendo responsables de aprovechamientos especiales deben actuar especialmente sobre una de esas clases de aguas.

Como se presume que todos los organismos citados en las primeras 11 columnas y en las 2 últimas, se ocupan de las aguas superficiales, ninguna columna se refiere expresamente a ellas.

El concepto de aguas meteóricas incluye el de aguas inmediatamente precipitadas.

En una columna se indican especialmente los organismos que intervienen en la conservación de las aguas u otros recursos, frente a crecidas, inundaciones, erosión, salinización o embancamiento y, en otra, los que intervienen en el avenamiento o drenaje.

Algunas actividades se atribuyen en el cuadro 6 a distintos sectores de la administración pública pero dentro de la misma línea de mando, circunstancia que permite evitar una aparente superposición de tareas. Ello se debe a pequeñas deficiencias de técnica administrativa que no causan mayores dificultades a la administración. Por ello se ha preferido respetar la atribución señalada por los instrumentos legales competentes, sin indicar el sector que prácticamente la cumple.

Por lo expuesto, el cuadro 7 no define actividades, se limita a indicar aquéllas ostensiblemente desempeñadas por la administración pública que la trascienden, es decir, que recaen sobre lo jurídico, lo administrativo, lo social, lo económico, lo físico, etc.

Para poder apreciar su calidad y magnitud, y si abarcan a todo el país o a parte de él, debe recurrirse a la descripción del cuadro 6.

Se excluyen los sectores de la administración pública que se ocupan de aguas internacionales o de interés internacional.

Para simplificar la lectura del cuadro, se indican los organismos con el número que tienen en el organigrama y la sigla que precede a su denominación en el cuadro anterior.

d) El cuadro 8, que indica el modo en que se integran los cuerpos directivos de los principales organismos de dirección colegiada.

Tanto el poder legislativo como el ejecutivo intervienen en el manejo de las aguas. El Legislativo dictando leyes e indirectamente nombrando el Contralor General de la Nación, quien ejerce el control contable de la administración pública; el Ejecutivo lo hace directamente, reglamentando las leyes de aguas, decretando reservas y supliendo la acción legislativa mediante decretos leyes. También actúa a través de sus distintos ministerios y dependencias.

El capítulo II señala la acción que cumplen las dependencias responsables del planeamiento de estudios y la recopilación de información básica relativas a las aguas y formula recomendaciones para su mejoramiento.

La Comisión Nacional de Aguas cumple funciones autoritarias además de las de programación. Aunque la ley de creación impone su dependencia del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria (art. 4 DL 35, 22/9/1966),

Cuadro 8

PANAMA: INTEGRACION DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS
ENTIDADES DE DIRECCION COLEGIADA

IDAAN (28)

Instituto de Acueductos y Alcantarillados de la Nación

Presidente: Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública

Contralor General de la República

Ingeniero sanitario o propuesta en terna por la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos

Ingeniero Civil funcionario de IVU a propuesta del Director General

Representante de la Cámara Urbana de Colón a propuesta en terna por la misma

Representante de la Asociación de Propietarios de Panamá a propuesta en terna por la misma

El Organó Ejecutivo elige los miembros propuestos en terna

IRHE (29)

Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación

Funcionario de la Dirección General de Planificación y Administración

Funcionario del MAGI

Persona versada en finanzas y economía designada por el Poder Ejecutivo

Miembro del Sindicato de Industriales designado por el Poder Ejecutivo

Ingeniero eléctrico miembro de la sociedad panameña de ingenieros y arquitectos

Ingeniero civil miembro de la sociedad panameña de ingenieros y arquitectos

Representante de la Banca

Los tres últimos son designados por el órgano ejecutivo a propuesta en terna de sus órganos gremiales

CNA (5)

Comisión Nacional de Aguas

Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias

Ingeniero sanitario o médico de Salud Pública por el MTPSSP

Ingeniero hidráulico o civil por el IRHE

Ingeniero sanitario o civil por el IDAAN

Ingeniero agrónomo o agrícola por la CRA

/Ingeniero

Ingeniero por la sociedad panameña de ingenieros y arquitectos
Particular conocedor de los problemas del agua
Todos designados por el Organo Ejecutivo

CRA (3)

Comisión de Reforma Agraria

Ministro de Agricultura Comercio e Industrias

Director General de Planificación y Administración

Gerente del Instituto de Fomento Económico

Director General del Instituto de Vivienda y Urbanismo

Director de la Escuela de Agronomía de la Universidad de Panamá

Director Ejecutivo de la CAM

Representante de las Asociaciones Ganaderas Nacionales

Representante de las Asociaciones Patronales de Explotaciones Agrícolas

**Representante de los Sindicatos de Trabajadores de Explotaciones
Ganaderas**

Representante de los Sindicatos de Trabajadores Agrícolas

Representante de la Sociedad Agronómica

Representante de las Cooperativas Agrícolas y Pecuarias

no se han encontrado otras normas que caractericen tal dependencia sino que, por el contrario, dicho Ministerio necesita la aprobación previa de la Comisión para aprovechar aguas (art. 60 id.) y uno de sus departamentos es el órgano ejecutivo de la Comisión (art. 11 id.).

Planifica todo lo relativo a la apropiación, uso, conservación y control de las aguas, coordina y fiscaliza la acción de las agencias estatales que se ocupan de ellas, promueve la preparación de proyectos de utilización de agua para fines domésticos de salud pública, agropecuarios, industriales, recreativos y de conservación de la vida animal y debe mantener actualizado un inventario de aguas.

En ejercicio del poder de policía demarca zonas de régimen especial de aprovechamiento de aguas, crea en ellas sectores de riego y avenamiento, dicta medidas para la protección de cuencas hidrográficas y prevenir la polución, otorga concesiones y permisos llevando un registro de los mismos y resuelve los litigios que el aprovechamiento de las aguas plantee, inclusive decide sobre la prioridad que corresponde a cada entidad estatal en caso de concurrencia al mismo aprovechamiento o de aprovechamientos incompatibles (arts. 5 y 30 L.A.), y determina la proporción en que se cargan los costos de las obras hidráulicas estatales entre los distintos sectores interesados. Su consentimiento para los aprovechamientos estatales destinados al desarrollo agropecuario, abastecimiento de poblaciones y generación de energía eléctrica es indispensable (arts. 60/62 L.A.).

Asesora a otros sectores de la administración pública que cumplen funciones relacionadas con las aguas y sirve de contacto entre el Gobierno y los organismos internacionales especializados con los que "haya contratado la realización de estudios y trabajos sobre proyectos de riego, reclamación de tierras y otras actividades vinculadas al uso de las aguas" (art. 5; inc. 1 LA).

Su integración surge del cuadro 8.

Las funciones autoritarias que se refieren a algunos aspectos de la conservación y aprovechamiento de las aguas fueron confiadas al MACI, al MTPSSP y al MHT.

/Diversos

Diversos organismos, inclusive los alcaldes y los corregidores ejercen funciones autoritarias en materia de pesca y conservación de recursos naturales. Sería conveniente estudiar la posibilidad de concentrar esa autoridad.

Las funciones operativas han sido concentradas en el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y algunas funciones específicas en otros sectores de la Administración Pública.

El mencionado Instituto no sólo suministra energía eléctrica, sino que debe contribuir a la habilitación de tierras para la agricultura y ganadería por medio del riego; a la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos y fuentes de energía en la República y a regular los ríos (art. 2 L.37, 31/1/1961).

Debe contribuir a la preparación de un plan nacional de utilización de aguas (que debe realizar el CMA), elaborar y actualizar el plan nacional de electrificación, llevar un inventario de los recursos hidráulicos y eléctricos, estudiar, diseñar, construir, operar y administrar sistemas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, de captación, acarreo y distribución de aguas y aun fijar tarifas por la electricidad que suministre (art. 4 id.).

Su programa de obras debe coordinarse con los planes nacionales de desarrollo.

Las funciones generales del MOP le permitirían construir obras hidráulicas, mejorar las vías navegables fluviales, construir obras de provisión de agua para industria y minería. También puede construir obras de riego y avenamiento, facultades que comparte con el MACI. Se impone una coordinación de estos Ministerios para atender la actividad y el establecimiento de los sectores técnicos especializados.

No existen órganos específicos para el financiamiento de proyectos hidráulicos, pero se ha autorizado a diversos organismos para financiar algunas obras. La CRA puede financiar ciertas obras de "valorización integral". El MACI y el MOP financian obras para aprovechamientos con fines agrícolas y el IRHE obras de protección de cuencas realizadas por el Servicio Forestal.

B. Conclusiones

La concentración de funciones de autoridad y de programación en el Consejo Nacional de Aguas proporciona el mecanismo adecuado para elaborar e imponer el cumplimiento de un programa nacional de aguas, pero no se le ha dotado de los elementos necesarios para lograr su pleno funcionamiento. Salvo economías circunstanciales, nada justifica la necesidad de una concentración de las funciones operativas.

Los aspectos comunes del aprovechamiento de las aguas --como la operación de obras de fines múltiples-- pueden ser atendidos por el organismo operativo sectorial que mejor convenga en cada caso e incluso podrían crearse organismos especiales para administrar determinadas obras si así conviniese, pero sometidos a las directivas de la autoridad de aguas y dentro de las normas que la programación del recurso imponga.

La participación de particulares en el manejo y administración de aguas y obras podría instrumentarse mediante un moderno régimen de consorcios cuya implantación se recomienda estudiar.^{3/}

Un buen régimen legal aseguraría su viabilidad, pero su buen funcionamiento depende de una educación especial del usuario para lo que se requieren generaciones, por lo que es recomendable que la legislación que se proyecta se anticipe a los obstáculos que podría presentar su implantación previendo una intervención del estado para apuntalar su funcionamiento y suplir sus deficiencias.

Las adaptaciones de la actual estructura administrativa que se proponen en el curso de este análisis preliminar (véase capítulo II), no son mayores que las que permanentemente requiere toda administración en marcha, pero para que pueda cumplir cabalmente sus funciones es menester dotar a su organismo central, el Consejo Nacional de Aguas, de todos los elementos técnicos y financieros que requieren. La cooperación técnica internacional podría coadyuvar a este fin.

3/ Consúltese sobre este tema: Guillermo Vargas Sequeira, Legislación de aguas de Costa Rica, San José, 1965; Guillermo J. Cano, Las leyes de aguas en Sudamérica, Colección FAO, Cuaderno de Fomento Agropecuario No 56, págs. 198-201, Roma, 1956; Gonzalo Figueroa Tagle y otros, Comentarios al Código de Aguas, tomo I, pp. 341 y ss, tomo II pp.1/133, Editorial Jurídica de Chile, Stgo. 1960, y Joaquín López, Organización de las Comunidades de Usuarios en la Rep. Argentina, en Annales Juris Aquarum, I, Mendoza, 1968.

Las facultades atribuidas a la CNA son suficientes para contrarrestar las distorsiones en la acción de la administración funcionalmente descentralizada que podría ocasionar la gran ingerencia que tiene el sector privado en sus cuerpos directivos.

Apéndice ICOMENTARIO SOBRE LAS CLAUSULAS RELATIVAS A LAS AGUAS
DEL ANTEPROYECTO DE TRATADO SOBRE EL CANAL DE PANAMA

I. El anteproyecto de Tratado establece un régimen de prioridades para el aprovechamiento de las aguas de los lagos Madden, Gatún y Miraflores y corrientes tributarias redactado en forma poco clara por la inserción de declaraciones relativas a colaboración entre la Administración del Canal y la República de Panamá y a la conservación de obras y recursos.

Distribuye las preferencias entre la Administración del Canal, organismo mixto con participación mayoritaria norteamericana con personería jurídica internacional, y la República de Panamá.

Se reserva a la primera el manejo de las obras hidráulicas (art. V) por lo que de ella debería Panamá recibir el agua a que tuviese derecho.

II. Las prioridades son las siguientes:

1a. Administración del Canal. El funcionamiento y mantenimiento del Canal a cargo de la Administración ostenta absoluta preferencia sobre otros aprovechamientos y no puede ser perturbado ni impedido por los usos que haga la República de Panamá.

2a. República de Panamá. Demás usos.

3a. Administración del Canal. Generación de energía eléctrica y suministro de agua con fines municipales a la Zona del Canal, Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y poblaciones panameñas.

III. El citado régimen de prioridades adolece de las siguientes deficiencias

a) La preferencia del uso canalero sobre el poblacional resulta incomprensible y no puede reflejar las intenciones de las partes.

b) No se determina en qué consiste la preferencia otorgada a la República de Panamá sobre la administración del canal ni la autoridad de aplicación, lo cual podría provocar múltiples conflictos.

IV. Por ello, se recomienda eliminar la falta de claridad apuntada y otorgar preponderancia al abastecimiento de agua para bebida y usos sanitarios de la población panameña y de la zona.