

LA ENERGÍA Y SU ENFOQUE JURÍDICO EN PANAMÁ



Stella Escala

Abogada y Docente Universitaria

Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Panamá
stellaescala@gmail.com

Fecha de recepción: 11/05/2017

Fecha de revisión: 25/06/2017

Fecha de aceptación: 11/08/2017

RESUMEN

La regulación en materia energética surge desde los inicios de la República, cuando se hacen por primera vez leyes relacionadas a la electricidad y los hidrocarburos, esto lo podemos apreciar con la Ley 30 de 10 de febrero de 1909, que dicta disposiciones sobre adquisición de minas o depósitos de petróleo, y la Ley 60 de 28 de diciembre de 1912, donde la nación asume el derecho exclusivo de conceder en los caminos, calles y plazas de uso común, licencias para las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica para alumbrado público y privado. La normativa en materia energética ha ido cambiando a lo largo del tiempo, sin embargo, cuando se habla de energía, se tiende a pensar únicamente en la electricidad, cuando también se incluye a los hidrocarburos. En ambos sectores contamos con marcos institucionales y regulatorios creados hace varios años, que han sido objetos de múltiples modificaciones, como es el caso del sector eléctrico donde la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, cumplió recientemente veinte años, y la Ley 8 de 16 de junio de 1987, que regula las actividades de los hidrocarburos, la cual encuentra su principal apoyo en el Decreto de Gabinete No.36 de 17 de septiembre de 2003, que establece la política nacional de los hidrocarburos y dicta otras disposiciones.

Palabras clave: regulación, energía, electricidad, hidrocarburos, marcos normativos.

ENERGY AND ITS LEGAL APPROACH IN PANAMA

ABSTRACT

Regulation of the energy sector arises from the beginning of the Republic, when laws relating to electricity and hydrocarbons are made for the first time, we can appreciate this with Law 30 of February 10, 1909, which dictates provisions on acquisition of mines or oil deposits, and Law 60 of December 28, 1912, where the nation assumes the exclusive right to grant on the roads, streets and places of common use, licenses for the installations destined to the production of electric energy for public lighting and private. The rules on energy have changed over time, however, when you talk about energy, you tend to think only about electricity, when hydrocarbons are also included. In both sectors we have institutional and regulatory frameworks created several years ago, which have been subject to multiple modifications, as in the case of the electricity sector where Act 6 of February 3, 1997, was recently twenty years old, and Law 8 of 16 June 1987, which regulates the activities of hydrocarbons, which finds its main support in Cabinet Decree No.36 of 17 September 2003, which establishes the national hydrocarbons policy and makes other provisions.

Keywords: regulation, energy, electricity, hydrocarbons, regulatory frameworks.

INTRODUCCIÓN

La regulación en materia energética surge desde los inicios de la República, cuando se hacen por primera vez leyes relacionadas a la electricidad y los hidrocarburos, esto lo podemos apreciar con la Ley 30 de 10 de febrero de 1909, que dicta disposiciones sobre adquisición de minas o depósitos de petróleo, y la Ley 60 de 28 de diciembre de 1912, donde la nación asume el derecho exclusivo de conceder en los caminos, calles y plazas de uso común, licencias para las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica para alumbrado público y privado, siempre que tales licencias fueran consideradas por el Poder Ejecutivo de utilidad para la comunidad.

La normativa en materia energética ha ido cambiando a lo largo del tiempo, donde se incluyen marcos institucionales y regulatorios para el sector eléctrico y de los hidrocarburos.

Es importante mencionar que cuando se habla de regulación energética se tiende a pensar únicamente en la electricidad, pero la energía va más allá, toda vez que incluye los combustibles fósiles y sus derivados.

En ambos sectores contamos con marcos regulatorios creados hace varios años, los cuales han sido objetos de múltiples modificaciones, como es el caso de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que recientemente cumplió veinte años de ser creada y cuenta en la actualidad con un Texto Único que incluye ocho modificaciones. Posterior al Texto Único se tienen tres leyes más que modifican la Ley 6 de 1997.

En el caso de los hidrocarburos, encontramos que la normativa base se sustenta en la Ley 8 de 16 de junio de 1987, que regula las actividades de los hidrocarburos, la cual encuentra su principal apoyo en el Decreto de Gabinete No.36 de 17 de septiembre de 2003, que establece la política nacional de los hidrocarburos y dicta otras disposiciones. Ambas normativas han sido objeto de modificaciones, teniendo una Ley 8 de 1987, con tres modificaciones y un Decreto de Gabinete No.36 de 2003, con once modificaciones a la fecha.

Tanto el sector eléctrico como el de los combustibles deben ir a la vanguardia de las nuevas tecnologías, por lo que resulta casi imposible que las normativas se queden paralizadas en el tiempo. No obstante surge la pregunta, ¿por qué hacer modificaciones y no una nueva Ley? En mi opinión porque es muy difícil hacer una revisión integral de la ley, sin causar sobresaltos. Sin embargo, en caso de hacer una ley nueva, es indispensable la participación activa no solo de las instituciones relacionadas al sector energía, sino también de los agentes del mercado y usuarios.

Con el paso del tiempo y en contexto con la realidad del país, ha resultado en positivo hacer cambios puntuales a la ley. Estas modificaciones han permitido entre otras cosas, que Panamá logre un sitio importante en materia energética en la región.

POLÍTICA ENERGÉTICA

Es responsabilidad del Estado panameño crear las condiciones necesarias que aseguren la disponibilidad y el suministro sostenible de la energía, para atender la demanda nacional a largo plazo. En ese sentido se crea la Secretaría Nacional de Energía con la Ley 52 de 30 de julio de 2008, la cual fue derogada posteriormente por la Ley 43 de 25 de abril de 2011, que reorganiza la Secretaría Nacional de Energía como entidad del Órgano Ejecutivo, adscrita al Ministerio de la Presidencia, y cuya misión es formular, proponer e impulsar la política nacional de energía con la finalidad de garantizar la seguridad del suministro, el uso racional y eficiente de la energía, según el plan de desarrollo nacional y dentro de los parámetros económicos, competitivos, de calidad y ambientales.

Como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país, está la política energética, que busca promover una matriz energética capaz de disminuir costos, impacto, vulnerabilidad y dependencia; un acceso y cobertura de la energía a todas las partes del país; la optimización de los recursos energéticos; una cultura hacia el uso racional y eficiente de la energía; y los marcos normativos que faciliten las reglas de un sector energético moderno y eficiente.

La Secretaría Nacional de Energía como ente rector del sector energía, diseñó el Plan Energético Nacional (PEN) 2015-2050, “Panamá el futuro que queremos”, aprobado por el Consejo de Gabinete, mediante la Resolución de Gabinete No.34 de 29 de marzo de 2016. El PEN es un instrumento de planificación de la política energética del país, cuyos ejes a largo plazo se enmarcan en: el acceso universal y reducción de la pobreza energética, la descarbonización de la matriz energética, la eficiencia energética y la sobriedad del consumo, y la seguridad energética.

En el PEN se trazan los lineamientos generales y conceptuales del futuro energético que merecen los panameños en un ambiente de mercado, el cual antes de su aprobación fue consultado ampliamente con el sector público, agentes del mercado y sociedad civil.

Con ese proceso participativo se reafirma el compromiso de que la política energética no puede trabajarse solo en cuatro paredes de una oficina, se requiere el contacto con diversos actores para así palpar de viva voz las inquietudes. Es una tarea difícil poner de acuerdo tantos intereses y lidiar con tantas incertidumbres, pero necesaria para el crecimiento del país.

Con un PEN que se extiende hasta el 2050, no se pretende adivinar el futuro, ya que el futuro se construye, pero si se trata de un ejercicio de prospectiva que a partir de la situación actual y con un futuro deseado como objetivo, pretende establecer las acciones que el Estado debe adoptar para alcanzarlo.

POLÍTICAS ENERGÉTICAS NACIONALES

1. El fortalecimiento de las transacciones de compra y venta de electricidad a través del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) y el Mercado Eléctrico Regional conocido como el “Séptimo Mercado”.

El proyecto SIEPAC pone en marcha el Mercado Eléctrico Regional (MER), que permite los intercambios de energía eléctrica entre los países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La línea de transmisión SIEPAC tiene una capacidad de intercambio de 300 MW y cuenta con 28 bahías en 15 subestaciones, que suman 1.799 Km de línea. Se puso en marcha para la región en el año 2014. Con este séptimo mercado se contribuye a la confiabilidad del sistema energético panameño, toda vez que las importaciones y exportaciones de energía firme se convierten en una fuente de apoyo ante situaciones de emergencia.

2. La Electrificación Rural en Panamá, que conlleva la instalación de sistemas aislados en zonas rurales, en su mayoría con sistemas fotovoltaicos.

3. El Plan de Transmisión a corto plazo, donde se construye la tercera línea de transmisión eléctrica con el fin de reforzar el Sistema Interconectado Nacional (SIN), y también se trabaja en el diseño de la cuarta línea de transmisión que pasará por la Costa Atlántica.

4. El incremento de las energías renovables, donde Panamá no solo cuenta con un potencial hídrico importante, que alcanza aproximadamente el 60% de la producción nacional de electricidad, sino también dispone de otros recursos renovables como la energía eólica y solar. Para ello, en Panamá se crearon las leyes que fomentaran la producción de energía eléctrica con fuentes renovables, creando incentivos fiscales para así compensar en parte los grandes costos que conllevan estas inversiones.

La Ley 45 de 4 de agosto de 2004, establece un régimen de incentivos para el fomento del sistema de generación hidroeléctrica y otras fuentes nuevas, renovables y limpias. Posteriormente surgió la Ley 37 de 10 de junio de 2003, que establece incentivos fiscales para las centrales y/o instalaciones solares.

Como se observa, en Panamá se trabaja en una línea normativa que promueva las energías nuevas, renovables y limpias, con el fin de disminuir poco a poco el uso de combustibles fósiles y sus derivados. Es conocido por todos que los combustibles fósiles son más contaminantes al ambiente, por lo que el uso de energías renovables contribuye a tener un ambiente sano, que se traduce a largo plazo en salud para la población.

5. La entrada del gas natural a la matriz energética panameña. Con la expansión del Canal de Panamá, pueden transitar buques de mayor tamaño como los que transportan gas natural. En ese sentido ya se había creado el marco normativo con el Decreto de Gabinete No.28 de 16 de septiembre de 2010, que modifica el Decreto de Gabinete No.36 de 17 de septiembre de 2003, para incluir la figura de los importadores – distribuidores de gas natural. Aunado a ello, la Ley 41 de 2 de agosto de 2012, crea un régimen de incentivos para el fomento de la construcción y explotación de centrales de generación a base de gas natural, para la prestación del servicio público de electricidad.

SECTOR ELÉCTRICO

Cuando nos separamos de Colombia en 1903, la prestación del servicio de electricidad estaba en manos de la compañía norteamericana Panama American Corporation, posteriormente en 1917 surge la Compañía Panameña Fuerza y Luz, que adquirió todos los edificios, maquinarias, instalaciones y demás bienes de la compañía Panama American Corporation.

Durante el gobierno del Presidente Roberto F. Chiari, se creó el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), mediante la Ley 37 de 31 de enero de 1961, como una institución del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interior. Su finalidad era procurar la energía eléctrica adecuada para satisfacer la demanda normal e impulsar el desarrollo de nuevas industrias.

Posteriormente dicha Ley es subrogada por el Decreto de Gabinete N.º235 del 30 de julio de 1969, donde se le asigna al IRHE la preferencia en la ejecución de planes de electrificación y en el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos de la nación. Se declara de utilidad pública e interés social toda expropiación de bienes, servidumbres y fuentes hidráulicas que el IRHE necesitara para el cumplimiento de los fines que el Decreto de Gabinete señale. Las expropiaciones serán decretadas a través del Órgano Ejecutivo.

Luego surge la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que deroga el Decreto de Gabinete N.º235 del 30 de julio de 1969, y se establece el régimen al que se sujetarán las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, destinadas a la prestación del servicio público de electricidad, así como las actividades normativas y de colaboración consistentes en la planificación de expansión de electricidad, operación integrada del Sistema Interconectado Nacional (SIN), regulación económica y fiscalización.

No podemos perder de vista, que la electricidad es un servicio de utilidad pública, que satisface necesidades colectivas de forma permanente. Por tanto, a través de la Ley 6 de 1997, se busca propiciar el abastecimiento de la demanda de electricidad, bajo criterios de eficiencia económica, viabilidad financiera, calidad y confiabilidad; además de promover la competencia y participación del sector privado como un punto fundamental para incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios.

Es importante destacar que las actividades de generación y distribución de energía eléctrica se encuentran en manos del sector privado, quedando en el sector público la transmisión, que está a cargo de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), la cual es 100% estatal.

La Ley 6 de 1997 estableció que el Órgano Ejecutivo, a través de la Oficina de Electrificación Rural (OER), continuaría promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas y no concesionadas, para lo cual programaría los proyectos y se le asignaría anualmente, dentro del Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios a fin de cumplir con dicha finalidad. Posteriormente, con el Decreto 29 de 1998, la OER pasa a ser dependencia del Ministerio de la Presidencia, con autonomía parcial, ya que cuenta con una línea presupuestaria dentro del presupuesto del Ministerio de la Presidencia.

El regulador del sector eléctrico es la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), cuyas funciones se encuentran enmarcadas en el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006. La ASEP antes llamada Ente Regulador de los Servicios Públicos tiene a su cargo el control y la fiscalización de los servicios públicos (electricidad, agua y alcantarillado, telecomunicaciones).

Para completar este cuadro de instituciones del sector eléctrico, surge en el año 2008 la Secretaría Nacional de Energía, que entre sus funciones tiene formular, planificar estratégicamente y establecer la política del sector energía. La Secretaría Nacional de Energía adscrita al Ministerio de la Presidencia fusiona dos direcciones que estaban en otros Ministerios, siendo estas, la Comisión de Política Energética (COPE) que estaba en el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Dirección Nacional de Hidrocarburos y Energías Alternativas que estaba en el Ministerio de Comercio e Industrias.

SECTOR HIDROCARBUROS

En Panamá desde los inicios de la República, se ha tenido presente en la normativa el petróleo. Esto lo podemos constatar con la Ley 24 de 16 de febrero de 1913, sobre la conservación de Riquezas Naturales, en el que se establecen parámetros para la explotación de minas de carbón y de cloruro de sodio, fuentes de petróleo y aguas para el desarrollo de la fuerza motriz.

Posteriormente la Ley 6 de 1 de febrero de 1915, faculta al Poder Ejecutivo para que realice las exploraciones de los suelos a nivel nacional con el objeto de encontrar fuentes de petróleo. La Ley 57 de 26 de marzo de 1917, que reforma la Ley 6 de 1915, faculta al Poder Ejecutivo para celebrar contratos de concesión para la exploración en tierras, baldías o indultadas, de depósitos de petróleo o de carburos gaseosos de hidrógeno.

La Ley 8 de 16 de junio de 1987, regula las actividades relacionadas con los hidrocarburos, cuyo objeto principal, es fomentar y regular la exploración y explotación de yacimientos de petróleo, asfalto que se encuentre en su estado natural, gas natural y demás hidrocarburos.

Con el Decreto de Gabinete No.19 de 21 de mayo de 1990, se declara Zona Libre de Combustible (antes llamada Zona Libre de Petróleo) los recintos portuarios de Balboa y Cristóbal, para que sean administrados por la Autoridad Marítima de Panamá; y con el Decreto de Gabinete No.46 de 15 de septiembre de 1993, se declara como Zona Libre de Combustible el sistema de almacenaje, manejo y

suministro de combustible de aviación en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, administrado por la Autoridad de Aeronáutica Civil.

El Decreto de Gabinete No.29 de 14 de julio de 1992, establece una política de liberalización del mercado petrolero en la República de Panamá, norma que fue derogada posteriormente por el Decreto de Gabinete No.36 de 17 de septiembre de 2003, que establece la política nacional de hidrocarburos en la República de Panamá, para el desarrollo y funcionamiento adecuado de las actividades relacionadas con la industria y comercialización de los productos derivados de petróleo. En la actualidad dicho Decreto de Gabinete cuenta con once modificaciones.

LA ENERGÍA Y EL CÓDIGO PENAL PANAMEÑO

Siendo la energía un tema de tanta importancia en el país, no se escapa de malas acciones para obtenerla, es por ello que en el Código Penal se incluyen modalidades delictivas como el hurto, estafa y recepción de cosas provenientes del delito.

Pasamos a explicar, conforme al artículo 214 numeral 16, se considera hurto agravado con pena de cinco (5) a diez (10) años de prisión, cuando la cosa o el bien hurtado es de aquellos que se destinan a la prestación de un servicio público o privado de energía eléctrica, agua, telecomunicaciones y televisión abierta o cerrada. La pena será aumentada de una sexta a una tercera parte, si el hecho previsto es cometido por un empleado de la empresa propietaria de la cosa o bien hurtado o por un empleado de la empresa contratista que le presta servicio a la empresa propietaria de la cosa o bien hurtado.

En el artículo 224, se considera estafa y otros fraudes, quien sin consentimiento del propietario, proveedor, concesionario o administrador, utilice, consuma o capte energía, agua, telecomunicación, señal de telecomunicación y video, equipo de terminal de cable, satélite, parabólica o altere cualquier elemento de medición o de control de estos, será sancionado con prisión de uno (1) a dos (2) años. La pena será de dos (2) a cuatro (4) años de prisión para quien transmita, retransmita o distribuya.

Siguiendo en el artículo 225: Quien efectúe a favor suyo o de un tercero instalaciones, conexiones o de cualquier forma altere o manipule los instrumentos de medición para comerte

el delito tipificado en el artículo anterior, o quien fuerce o remueva dispositivo, filtro o equipo destinado a impedir la captación, el uso, la recepción, la transmisión, la re- transmisión o la distribución no autorizada de energía o de señales de televisión o video será sancionado con pena de dos (2) a tres (3) años de prisión o días-multa o arresto de fines de semana, cuando el monto del consumo derivado del hecho no sea menor de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00).

Como delito de Receptación de Cosas Provenientes del Delito, tenemos el artículo 392 que dice: “Quien, fuera de los casos previstos en el artículo anterior (Encubrimiento) y sin haber tomado parte en el delito, adquiera o reciba dinero, valores u objetos que sabía o presumía provienen de un delito o intervenga en su adquisición, receptación u ocultación, será sancionado con prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa equivalente al triple del valor del objeto del delito. La pena será aumentada de cuatro (4) a seis (6) años, cuando se trate de bienes públicos o que se utilicen para prestar un servicio público.”

CONCLUSIÓN

Solo queda por señalar que desde los inicios de la República de Panamá hasta la fecha, el sector energía siempre ha estado presente en la normativa. Para poder crecer en el sector energético dentro de parámetros económicos, competitivos, de calidad y ambientales, es necesario hacer constantes cambios a la normativa que han dado como resultado que Panamá se mantenga en una posición que va a la vanguardia, sobre todo en temas como seguridad de suministro energético y uso racional y eficiente de la energía.

Cerramos este recorrido normativo con el siguiente pensamiento de Albert Einstein: “Hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad”.

Gracias a la voluntad política de nuestros distintos gobernantes y el trabajo valioso de un gran equipo de profesionales, el marco institucional y regulatorio del sector eléctrico e hidrocarburos es una realidad en favor del crecimiento y desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 8 de 16 de junio de 1987 y sus modificaciones

Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997

Decreto de Gabinete No.36 de 17 de septiembre de 2003 y sus modificaciones

Ley 45 de 4 de agosto de 2004

Ley 41 de 2 de agosto de 2012

Ley 37 de 10 de junio de 2013 y sus modificaciones

Código Penal panameño Código Fiscal panameño <http://www.oer.gob.pa/antecedentes> <http://www.asep.gob.pa/> <http://www.energia.gob.pa/> <http://www.etesa.com.pa/> <http://www.oer.gob.pa/>

http://impresa.prensa.com/economia/Fuerza-Luz-creacion-IRHE_0_1050645114.html