



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de octubre de 2024
Nota C-231-24

Señor
Olmedo Carrasquilla y otros
Alianza Protejamos la Cuenca del Río Santa María
Ciudad.

Ref.: Disposiciones en materia ambiental.

Señor Carrasquilla:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 30 de septiembre de 2024, a través del cual, consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“ ...
Acudimos ante usted con el debido respeto, dentro del marco de la nueva legislación de la CUENCA DEL RÍO SANTA MARÍA (Ley 436 de 13 de junio de 2024), para solicitarle nos indique lo siguiente:

1. *Cómo definen, entienden y sustentan jurídicamente los términos siguientes:*
 - a. *Área de Protección de Reserva Hidrológica.*
 - b. *Área de Protección Hídrica.*
2. *Cuál es el criterio del Ministerio de Ambiente de los procesos de titulación a la luz del segundo párrafo del artículo 10 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009.*
... ” (La mayúscula es de la cita).

En atención a lo anterior, debemos manifestarle primeramente que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, “...*se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*¹”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita, guarda relación con las competencias privativas que ejerce el Ministerio de Ambiente, en atención a las funciones especiales que se le confieren mediante la Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015 “*Que crea el Ministerio de*

¹ Cfr. Art. 2 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración.

Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones”.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los temas objetos de su consulta; no obstante, de manera objetiva haremos algunas consideraciones pertinentes, respecto de lo preguntado, indicándole además que la opinión brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- I. De la Ley No. 436 de 13 de junio de 2024 “Que reforma la Ley 339 de 2022, que declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María y dicta otras disposiciones”.

Mediante la Ley No. 436 de 13 de junio de 2024², se reformó la Ley No. 339 de 2022, que declara patrimonio cultural y nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María. Veamos:

“Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 339 de 2022, queda así:

Artículo 1. Se declara la cuenca del río Santa María, identificada como cuenca 132 en el Sistema Hidrológico de América Central, patrimonio natural nacional y área de protección hídrica en la parte alta, parte media y parte baja. Esta cuenca se extiende desde la vertiente del Pacífico en las provincias de Veraguas, Coclé y Herrera, conforme se encuentra delimitada por la Resolución No. DM 0306-2020 de 14 de octubre de 2020 del Ministerio de Ambiente”

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 ibídem, establece que: *“Esta Ley tiene como objeto declarar la cuenca del río Santa María patrimonio nacional y establecer un área de protección hídrica en la parte alta, parte media y parte baja, para conservar, restaurar, preservar y promover las condiciones de las principales zonas de recarga hídrica de la cuenca 132 y, a su vez, reforzar la protección y conservación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas en la parte baja de la cuenca 132, teniendo en cuenta la zonificación del Plan de Manejo, el Plan de Ordenamiento Territorial y un estudio hidrológico y socio cultural para la cuenca, con el fin de garantizar el derecho al agua en cantidad y calidad para las futuras generaciones”* (Lo destacado es nuestro).

De lo expuesto, se desprende que el objetivo primordial de la citada ley, es establecer un área de protección hídrica en la parte alta, media y baja de la Cuenca del río Santa María para conservar, restaurar, preservar y promover las condiciones de las principales zonas de recarga hídrica.

De ahí, que para los efectos de la citada Ley No. 436 de 2024, se definen los siguientes términos:

² Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 30052-A de jueves 13 de junio de 2024.

“Artículo 3. Los numerales 2, 11 y 12 del artículo 3 de la Ley 339 de 2022 quedan así:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

...

2. Área de protección hídrica. Superficie terrestre delimitada para preservar y proteger los recursos hídricos superficiales y subterráneos, con el objetivo de garantizar la calidad del agua y su disponibilidad a largo plazo. Estas áreas están sujetas a regulaciones específicas para prevenir la contaminación y el desarrollo de afectaciones a las cuencas hidrográficas.

...

11. Patrimonio Nacional Natural. Conjunto de bienes y recursos de la naturaleza, fuente de diversidad biológica y geológica, que tiene un valor relevante ambiental, paisajístico, científico o cultural. En el caso de la cuenca del río Santa María, las actividades económicas y culturales serán dirigidas mediante principios de racionalidad y sostenibilidad ambiental y a trabes de los instrumentos de gestión ambiental y social vigentes.

12. Zona de interés hídrico. Área específica de los acuíferos, cuencas hidrográficas o regiones hidrográficas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o totalidad de las aguas disponibles”

De ahí que, queda claro que con la Ley No. 436 de 13 de junio de 2024, que reforma la Ley 339 de 2022, *“Que declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María”*, se busca **garantizar la protección del área hídrica en la parte alta, media y baja de la cuenca de la cuenca del río Santa María**, identificada como la cuenca 132 en el Sistema Hidrológico de América Central.

Así las cosas, y para cumplir con el objetivo de garantizar la protección del área hídrica en la parte alta, media y baja de la Cuenca del río Santa María, la Ley No. 339 de 16 de noviembre de 2022, creó el Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, que velará por el cumplimiento de los objetivos de dicha Ley, el cual estará compuesto de la siguiente manera:

“Artículo 4. Se crea el Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María como órgano de gobernanza dentro de la cuenca del río Santa María, identificada como cuenca 132 en el Sistema Hidrológico de América Central, el cual estará integrado por:

- 1. El Ministro de Ambiente o quien este designe.*
- 2. El Ministro de Desarrollo Agropecuario o quien este designe.*
- 3. El Ministro de Salud o quien este designe.*

4. *El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales o quien este designe.*
5. *El Ministerio de Educación o quien este designe.*
6. *La Autoridad de Turismo de Panamá o quien esta designe.*
7. *La Autoridad Nacional de Administración de Tierras o quien esta designe.*
8. *Dos alcaldes de los distritos pertenecientes a la cuenca del río Santa María, uno fijo de la provincia de Veraguas y el otro se rotará entre las provincias de Herrera y Coclé*
9. *Tres representantes de los corregimientos pertenecientes a la cuenca del río Santa María, dos fijos de la provincia de Veraguas y el otro se rotará entre las provincias de Herrera y Coclé, escogido entre ellos.*
10. *Dos representantes de los centros académicos universitarios, uno fijo de la Universidad de Panamá, y el otro escogido entre las otras universidades públicas.*
11. *Dos miembros de organizaciones no gubernamentales, uno fijo de la provincia de Veraguas y el otro se rotará entre las provincias de Herrera y Coclé.*
12. *Dos miembros de las organizaciones comunitarias de base, uno fijo de la provincia de Veraguas y el otro se rotará entre las provincias de Herrera y Coclé” (La subraya es nuestra).*

En ese sentido, el artículo 5 de la Ley No. 339 de 2022, reformada por la Ley No. 436 de 2024, establece que el Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, tendrá las siguientes funciones.

“Artículo 4. El artículo 5 de la Ley No. 339 de 2022, queda así:

Artículo 5. El Consejo Directivo de la Cuenca del río Santa María velará por el cumplimiento del objetivo establecido en el artículo 2, y tendrá las siguientes funciones:

1. *Establecer las políticas de protección, restauración y conservación de la cuenca del río Santa María (132).*
2. *Elaborar la misión y visión del Consejo Directivo de la Cuenca del río Santa María*
3. *Elaborar y aprobar su reglamento interno.*
4. *Evaluar y aprobar el Plan de Manejo Quinquenal.*
5. *Gestionar, evaluar y aprobar un estudio de ordenamiento territorial de la cuenca del río Santa María*
6. *Gestionar, evaluar y aprobar un estudio hidrológico y sociocultural de la cuenca del río Santa María.*
7. *Gestionar y velar por el control y administración de los fondos”*

De lo expuesto, queda claro que, el Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, es el encargado de establecer las políticas de protección, restauración y conservación de la

cuenca del río Santa María, así como la de gestionar, evaluar y aprobar un estudio de ordenamiento territorial de la cuenca del río Santa María, entre otras.

Como complemento a lo expuesto, cabe señalar que mediante el artículo 11 ibídem, se modificó el título de la Ley No. 339 de 2022, quedando de esta manera así.

*“Artículo 11. El título de la Ley 339 de 2022 queda así:
Que declara patrimonio natural nacional y área de protección
hídrica a la cuenca del río Santa María”*

II. De la Competencia privativa que ejerce el Ministerio de Ambiente en materia ambiental.

En lo que respecta a las competencias privativas que el Ministerio de Ambiente, tenemos a bien señalarle lo siguiente:

- El Ministerio de Ambiente, fue creado a través de la Ley No. 8 de 25 de marzo de 2015, como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación y restauración del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente³.

En ese sentido, la citada Ley dispone, entre las atribuciones propias de del Ministerio de Ambiente, están:

“Artículo 2. El Ministerio de Ambiente tendrá las atribuciones siguientes:

1. Formular, aprobar y ejecutar, en el área de su competencia, la Política Nacional de Ambiente, y del uso sostenible de los recursos naturales, terrestres e hidrológicos, cónsonos con los planes de desarrollo del Estado.

2. Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias u programas ambientales del Estado, junto con el Sistema Institucional de Ambientales y organismos privados.

3. Dictar normas para la protección y control de calidad ambiental con la participación de la autoridad competente correspondiente en cada caso.

...

6. Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen.

...

³ Artículo 1 ibídem.

12. promover la participación ciudadana y la participación de la presente Ley y sus reglamentos, en la formulación y ejecución de políticas, estratégicas y programas ambientales de su competencia.
...”

De lo anterior, queda claro, que el Ministerio de Ambiente como entidad rectora del Estado, promoverá, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas de protección y calidad ambiental, haciendo cumplir la ley y los reglamentos que se dicten en calidad ambiental.

Lo anterior, deviene concordante con lo establecido en el ut supra citado artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, que dispone que nuestras actuaciones se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales, por lo cual reiteramos, puede solicitar una opinión jurídica al Ministerio de Ambiente.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-208-24