



*República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera*

*Chitré, 2 de enero de 2024.
C-HE-CON-010-23.*

*Ingeniero
Jaime Ocaña
Director Regional Encargado del
Ministerio de Ambiente
Provincia de Herrera
E. S. D.*



Respetado Ingeniero:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota DRHE-1818-2023 de 29 de diciembre de 2023, en la que consulta en los siguientes términos:

“Por medio de la presente tengo a bien hacer (sic) consulta y que consiste en lo siguiente:

Que es un hecho cierto la vigencia de la ley (sic) 339 del 16 de noviembre de 2022 que declara patrimonio Natural Nacional y Área de Reserva Hidrológica a la cuenca del río Santa María.

Sin embargo, se están presentando solicitudes en esta instancia administrativa del Ministerio de Ambiente, para quema de caña dentro de esta área, en base a las prohibiciones de la positiva ley, esta dirección regional considera que es improcedente la petición.

Por ello se hace necesaria la opinión de la Procuraduría de la Administración, en base a la norma y de esta manera acreditar para respuesta al peticionario”

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular, y no así dentro de una actuación jurídica, porque se observa que la consulta está relacionada con algunas peticiones

que se están presentando en la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de la provincia de Herrera, en las que se solicitan la autorización para realizar quema de caña dentro del área de la cuenca del Río Santa María.

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

II. Consideraciones Generales de lo Consultado.

La Ley 41 de 1 de julio de 1998, que dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá en su artículo 1, establece que:

"Artículo 1: La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país."

Dentro de la base legal de la propia ley General Ambiental observamos distintos mecanismos y principios en que se cimienta la protección, conservación y recuperación del ambiente, por ello, es de resaltar el principio de precaución como herramienta interpretativa válida y eficaz en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la potestad cautelar en su manifestación de protección del ambiente y la salud pública cuando se configuren los siguientes elementos:

- Exista la razonable amenaza o peligro de la ocurrencia de un daño que implique la contaminación del ambiente, la destrucción de los ecosistemas, o la afectación de la salud de la población.
- Que el daño que se pretenda precaver sea irreversible o de una gravedad que, aunque reparable resulte dificultosa o prolongada.
- Que exista un principio de certeza acerca del peligro que implica el daño que se pretende prevenir, aunque no exista una prueba científica absoluta del mismo.

Aunado a lo anterior, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, donde se establecen los principios del derecho ambiental, contempla el principio precautorio de la siguiente manera: **"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán**



aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

De esta manera recordemos que las Cuencas Hidrográficas tiene como base legal la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, la cual tienen como objetivo principal establecer un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y conservación de las cuencas hidrográficas, que permita el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, manteniendo la base de los recursos naturales para las futuras generaciones, con fundamento en el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica.

Esto bajo la premisa de una perspectiva de responsabilidad objetiva por daño ambiental, la cual surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales.

De esta manera, si bien es cierto el río Santa María estaba amparado bajo los principios ambientales y legales de la Ley 44 de 2002, se hizo necesario la creación de la Ley 339 de 2022, a fin de que se declarara Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hidrológica, para que el mismo pertenezca al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio de Ambiente, es decir, que forme parte de aquellos espacios geográficos terrestres, costeros, marinos o lacustres determinados legalmente, y en este caso en particular, con el fin de conservar, restaurar, preservar y promover las condiciones de las principales zonas de descarga hídricas de la cuenca 132, tal como lo contempla el artículo 2 de la mencionada ley.

Artículo 2. Esta Ley tiene como objetivo declarar la cuenca del río Santa María Patrimonio Natural Nacional y establecer un área protegida de reserva hidrológica en la parte alta, parte media y parte baja, con el fin de conservar, restaurar, preservar y promover las condiciones de las principales zonas de recarga hídrica de la cuenca 132 y, a su vez, de reforzar la protección y conservación de las fuentes hídricas superficiales y subterráneas en la parte baja de la cuenca 132.

En ese orden de ideas, es importante destacar la Sentencia de 25 de mayo de 2016, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, donde se explica el interés que busca la creación de un área protegida y también la importancia que los ciudadanos participen en la toma de decisiones para lograr esta conservación, de allí que, en un extracto del fallo, se expresa lo siguiente;

“La declaración de un área protegida, como cumplimiento de las políticas de protección, conservación del medio ambiente, en su conjunto afecta y



beneficia a la ciudadanía en general, así como los intereses y derechos de los ciudadanos que habitan o colindan con el área que se somete a protección, y es necesaria, tanto para recibir las aportaciones y contribuciones, así como para el entendimiento, internalización, apoyo e involucrase en el proceso de ejecución de las medidas adoptadas, que las comunidades y la sociedad en general pueda participar en el proceso de toma de decisión.”

También dentro del desarrollo de la Ley 339 de 2022, no podemos pasar por alto la sostenibilidad ambiental, la cual no es más que la manera, forma y costumbre que los seres humanos interactúan para satisfacer sus necesidades en vías de obtener el uso sostenible del recurso, sin embargo, esa satisfacción de las necesidades no se puede hacer, si la actividad ocasiona menoscabo al medio ambiente, de allí que mediante Auto de 6 de diciembre de 2000, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, expresa que:

Hoy en día son nociones ampliamente compartidas en la comunidad internacional de la cual forma parte nuestro país, que los seres humanos representan el centro de las preocupaciones relativas al desarrollo sostenible y que el derecho a ese desarrollo tiene que ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de progreso material y ambiental de las generaciones presentes y futuras. La visión restringida que centraba el progreso en los beneficios económicos que podía reportar un determinado proyecto ha sido superada en la actualidad, pues, como bien anota el autor español DEMETRIO LOPERENA ROTA “... La óptica desarrollista o de beneficio económico puramente cuantitativo ha sido sustituida por la de protección para el desarrollo sostenible, en la cual la rentabilidad económica queda supeditada ahora a que la utilización del recurso pueda hacerse sin menoscabo de las necesidades de futuras generaciones” (EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO, Editorial Civitas, Madrid, 1996, 1ª Edición, Pág.75).

Continuando con el desarrollo de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, y haciendo referencia a su artículo 8 que señala lo siguiente:

Artículo 8. Las actividades que se realicen dentro de los límites de la Reserva Hidrológica del Río Santa María deberán ser compatibles con los objetivos del área protegida establecidos en la presente Ley, con la normativa ambiental y con el Plan de Manejo.

Ahora bien, observa esta Secretaría Provincial que la Ley 339 de 16 de noviembre 2022, en su artículo 9 establece una serie de prohibiciones de actividades que no se pueden realizar dentro de los límites del área protegida los cuales son incompatibles con los objetivos de la



norma, entre las que se destacan cualquier actividad que atente contra la fauna, flora, vida silvestre y la vida acuática, así como cualquier actividad que esté fuera del área protegida, pero que pueda afectar la cuenca del río Santa María o interferir con las acciones de manejo del área protegida; este último reiterado en el artículo 10 de la ley en mención.

Artículo 10. Se prohíbe cualquier actividad fuera del área protegida que pueda causar daños a la cuenca del río Santa María o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Expresado todo lo anterior, nos permitimos definir el concepto de Cuenca Hidrográfica que establece la Ley 44 de 5 de agosto de 2022, que establece el Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá:

Artículo 2. Cuenca hidrográfica. Área con características física, biológicas y geográficas debidamente delimitadas, donde interactúa el ser humano, en la cual las aguas superficiales y subterráneas fluyen a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente, que confluyen a su vez en un curso mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural o artificial de agua, en un pantano o directamente en el mar. Para efectos de esta Ley, le corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente definir las cuencas hidrográficas para fines administrativos, en las cuales podrá agrupar, en una unidad administrativa, más de una cuenca hidrográfica.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

De usted,


María De L. Batista B.

Jefa de la Secretaría Provincial de Herrera – Encargada
Procuraduría de la Administración.



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN
SECRETARÍA PROVINCIAL DE HERRERA

Recibido por: Laine Acuña
Fecha: 3/1/2024
Hora: 4:48 p.m.