



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



*Chitré, 27 marzo de 2025.
C-HE-CON-003-25.*

***Referencia:** Concepto favorable para la titulación de tierras dentro de la cuenca 132 del río Santa María, que fue declarado como Patrimonio Natural Nacional y Área de Protección Hídrica.*

Respetada Ingeniera:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota DRHE-AL-0373-2025 de 10 de marzo de 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

“Por medio de la presente, me dirijo a usted respetuosamente para solicitar consulta respecto a la emisión de concepto favorable por parte del Ministerio de Ambiente.

Dicha solicitud surge a raíz de la promulgación de la Ley No. 436 de 13 de junio de 2024, que reforma la Ley No. 339 de 2022, la cual declara como Patrimonio Natural Nacional y Área de Protección Hídrica a la cuenca del río Santa María, identificada como cuenca 132. En este sentido agradecería que se nos indique si, bajo este marco legal, es procedente otorgar Concepto Favorable para la titulación de tierras dentro de dicha área.”

*Ingeniera
Enilda Medina
Directora Regional
Ministerio de Ambiente
Provincia de Herrera*

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En atención a su interrogante, nos gustaría señalar que de conformidad al artículo 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece:

Artículo 2. 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.



También el artículo 6 numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto...”

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 a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

De esta manera, esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración considera de importancia brindarle una orientación general relacionado a la consulta.

Aprovecho la oportunidad para recordar, que toda consulta deberá estar acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor legal, tal como lo dispone el numeral 1, del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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 en qué se fundamentan los distintos mecanismos y principios que cimienta la protección, conservación y recuperación del ambiente, por ello que el principio de precaución representa una 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, el fundamento jurídico de la cuenca hídrica del río Santa María es la Ley 339 de 2022, modificada por la Ley 436 de 13 de junio de 2024; y en ella se declara patrimonio natural nacional y área protegida de reserva hidrológica de esta cuenca, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley in comento.

Artículo 1. Se declara como cuenca del río Santa María, identificada como cuenca 132, en el sistema Hidrológico de América Central, como Patrimonio Nacional Natural y Área Protegida de Reserva Hidrológica, en su parte alta, parte media y parte baja....

La Ley 339 de 2022 declaró la cuenca del río Santa María como Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hídrica. Esto implica que cualquier actividad dentro de esta área debe cumplir con los objetivos de conservación, restauración y protección del recurso hídrico, de allí que se establecieron algunas prohibiciones en su artículo 9.

Artículo 9. Dentro de los límites del área de protección hídrica de la cuenca hidrográfica del río Santa María, se establecen las siguientes prohibiciones de las actividades incompatibles con los objetivos establecidos en esta Ley:

- 1. La extracción minera metálica, así como el establecimiento de hidroeléctricas y cualquier otra iniciativa que represente una amenaza o una barrera que fragmente la integridad de los ecosistemas de la cuenca hidrográfica del río Santa María.*
- 2. Toda remoción, tala, relleno, desecación, extracción y cualquier otra actividad que afecte el flujo hidrológico o equilibrio hídrico de la cuenca hidrográfica del río Santa María, lo cual produzca pérdida de vegetación que actúa como reguladora natural del ciclo*





- del agua, calidad del agua, erosión del suelo y sedimentación a los cuerpos de agua.*
3. *El depósito de desechos sólidos, orgánicos e inorgánicos en la cuenca hidrográfica del río Santa María, sin el debido manejo.*
 4. *El vertimiento de sustancias contaminantes, como agroquímicos, hidrocarburos y aguas servidas de procesos industriales, agropecuarios y/o domésticos, sin el debido tratamiento conforme a las regulaciones vigentes sobre descarga.*
 5. *Cualquier actividad que atente contra la fauna, flora, vida silvestre y la vida acuática.*
 6. *Extracción excesiva del recurso hídrico, lo cual pueda agotar los acuíferos o reducir los caudales de los cuerpos de agua.*
 7. *Cualquier actividad fuera del área de protección hídrica que pueda afectar la cuenca hidrográfica del río Santa María o interferir con las acciones de manejo del área de protección hídrica y suministro sostenible de agua.*

Esta Ley 339 de 2022, prohíbe cualquier actividad incompatible con el área protegida que pueda afectar la cuenca del río Santa María o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

1. Reformas Introducidas por la Ley 436 de 2024

La Ley 436 de 2024 introduce modificaciones importantes a la Ley 339 de 2022; entre las principales se encuentra la creación del Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María y lo constituye como encargado de su gobernanza.

Este organismo, tiene como objetivo velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley, incluyendo la elaboración del Plan de Manejo Quinquenal y estudios hidrológicos y socioculturales, por ello en el artículo 5 destaca una serie de funciones.

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 fondos.*

Las funciones del Consejo surgen de la responsabilidad objetiva y la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivadas de actividades peligrosas; y es que dentro de una de las funciones de este Consejo Directivo, está el de aprobar un estudio de ordenamiento territorial, dentro de la cuenca del río Santa María, ya que a través de este instrumento se vela por crear políticas públicas que se encargan de planificar el desarrollo del territorio, de la cuenca del río Santa María.

2. Posibilidad de Otorgar Concepto Favorable para Titulación.

Para determinar si es posible otorgar un concepto favorable para la titulación dentro de la cuenca 132, es necesario considerar los siguientes aspectos, que establece la Ley 339 de 2022:

a. Delimitación y Zonificación.

La delimitación exacta de las áreas protegidas dentro de la cuenca debe ser definida, para delimitar las actividades que se pueden desarrollar en su parte alta, media y baja de la cuenca hidrográfica del Río Santa María (No.132). De allí que es fundamental verificar si el área objeto de algún proceso de titulación se encuentra dentro o fuera de las zonas protegidas.

b. Compatibilidad con los Objetivos Ambientales.

Cualquier actividad relacionada con la titulación debe ser compatible con los objetivos establecidos en la ley mencionada. De allí que la creación del Consejo que se realicen la investigación apropiada para aprobar o desaprobar su uso, mediante el ordenamiento territorial, tal como lo indicamos en líneas anteriores; es por esta razón que la Ley proporciona un marco normativo, para que las acciones o actividades que se den dentro de la cuenca del río Santa María, no estén en contra de esos objetivos.

c. Pronunciamiento Jurisdiccional.

Dentro del fallo de Objeción de Inexequibilidad contra el Proyecto de Ley N°171 de 2019, el pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 4 de julio 2022, expresa lo siguiente:



En este sentido, lo que pone en evidencia el Proyecto de Ley N°171 de 2019 bajo análisis, es la tendencia hacia la realización del derecho humano a un medio ambiente sano de conformidad con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador 19, a través del ejercicio del derecho político a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, según lo prescribe el artículo 23.1 del Pacto de San José, todo ello, en concordancia con los artículos 4 y 17 de la Constitución Política que reconocen el carácter expansivo de los derechos fundamentales hacia los instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia.

Por lo demás, cualquier conflicto real o aparente entre leyes preexistentes y en vigencia respecto al modo en que se interrelacionen con lo que será la nueva ley sobre la cuenca hidrográfica del Río Santa María, debe encontrar sus remedios eficaces a través de las normas previstas en el Código Civil a propósito de la “INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY” 20y (sic) el uso adecuado de la facultad reglamentaria que el legislador otorgó al Órgano Ejecutivo en el artículo 11 del Proyecto de Ley objpág. 6pág. 6pág. 6etado.

Del artículo 4 del mismo Código, se extrae una regla de derecho que sirve a la solución del reparo presidencial que conecta con el derecho a la propiedad privada respecto a los efectos que sobre él genera la vigencia del acto normativo objetado y es que “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.

Esto es así porque las solicitudes de reconocimiento de derechos posesorios y consecuente adjudicación de tierras nacionales comprendidas dentro de la cuenca del Río Santa María concretan precisamente eso, expectativas, las cuales son impropias para reivindicar la posible vulneración del derecho a la propiedad privada que, bien se sabe, fue claramente matizado por el constituyente en el artículo 48 de la Carta Magna, en el que se estableció:

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización”.



De lo anterior se concluye que, aun existiendo derechos de propiedad privada constituidos, algún motivo de utilidad pública como incrementar el grado de protección y conservación de una cuenca hidrográfica puede justificar su expropiación.

Por otro lado, los cánones 258.5 y 159.9 de la Carta Magna, ofrecen cobertura constitucional para que, en ausencia de tales títulos de propiedad, el Órgano Legislativo decida “Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos”, cometido que cumple el Proyecto de Ley N°171 de 2019 al declarar la cuenca del Río Santa María como “Área Protegida de Reserva Hidrológica”²¹, una clase de medida que, sin objeción alguna por parte del Órgano Ejecutivo, ya se había adoptado en relación con la cuenca hidrográfica del río Pacora mediante Ley N°181 de 17 de noviembre de 2020.

Por último, que el proyecto de Ley N°171 de 2019 prohíba cualquier actividad fuera del área protegida que pueda afectar la cuenca del río Santa María o interferir con las acciones de manejo del área protegida, se inscribe como una limitación constitucionalmente tolerable del derecho a la propiedad privada que descansa en el fin social que debe cumplir y la interrelación existente entre los derechos fundamentales, en este caso, a un ambiente sano.

d. Reconocimiento al derecho de propiedad existente dentro de la cuenca del río Santa María.

Mediante Vista N°20 de 28 de septiembre de 2021, del fallo arriba mencionado del pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 4 de julio 2022, el Procurador General de la Nación, concluyó bajo los siguientes términos:

“...que declare que no es inexecutable el Proyecto de Ley N°171 de 2019 “Que declara Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hidrológica, a la cuenca del río Santa María”, basado en los siguientes argumentos:

- 1) La declaratoria de áreas protegidas no es un tema excluido de la función legislativa para la que es constitucionalmente competente la Asamblea Nacional y, como lo reconoce el artículo 51 de la Ley General de Ambiente, tales áreas pueden ser establecidas a través de leyes, decretos, resoluciones,*



- acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá;*
- 2) *Las desavenencias entre la Asamblea Nacional y el Órgano Ejecutivo en cuanto a la adopción del Proyecto de Ley N°171 de 2019 que ponen en evidencia los antecedentes de la consulta presentada, denotan poco interés en ejercer los poderes públicos en armónica colaboración, pero no un vicio de inexecuibilidad del mismo;*
 - 3) *Es claro, con vista en su artículo 2, que el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, se orienta a la aplicación de las medidas de conservación contempladas en el artículo 120 de la Constitución Política, no a su infracción;*
 - 4) *La normativa ambiental se rige por el principio de no regresión que el Proyecto de Ley N°171 de 2019 tiende a satisfacer, pues constituye una marcada mejoría en cuanto a los niveles de protección alcanzados en torno a la cuenca del río Santa María;*
 - 5) *Lo único que prohíbe el proyecto de Ley N°171 de 2019 es realizar acciones que afecten directamente el ambiente natural de la cuenca, con lo que no afecta el derecho a la propiedad que, es dable recordar, no es absoluto y conlleva obligaciones ambientales para quien lo ejerce.*
 - 6) *El proyecto de Ley N°171 de 2019 ocasionaría afectaciones a las personas que habitan, poseen y realizan actividades de subsistencia en el área que se declara reserva hidrológica protegida, pero esa problemática, aunque grave, no es de índole constitucional. (El resaltado es nuestro)*

En ese sentido, el derecho a propiedad, como indican los artículos 17, 47 y 48 de la Constitución Política de Panamá, será garantizado, respetado y reconocido por el Estado, sin embargo, mantiene una serie de limitantes, que la establece la propia Constitución.

Este fallo, en el que se debatió sobre la objeción de inexecuibilidad, la cual la corte declaró que no es inexecuible, en el proyecto de ley N°171 de 2019 por el cual se Declara Patrimonio Natural Nacional y Área Protegida de Reserva Hidrológica a la Cuenca del Río Santa María. La Ley N. 436 de 13 de junio 2024, determinó entre sus principales conclusiones que este proyecto se creó para mejorar su manejo y poder conservar el ambiente, y es allí donde el Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, debe jugar un rol de liderazgo en la conservación de esta fuente hídrica de gran importancia para el país.



3. Conclusión.

En principio el concepto favorable para la titulación dentro de la cuenca 132, no debe ser dentro de las zonas protegidas, de allí que se debe determinar el plan de manejo y ordenamiento territorial, por parte del Consejo Directivo, tomando en cuenta la conservación y restauración del recurso hídrico, y la preservación del ecosistema; consonó a lo establecido en el artículo 258 de la Constitución Política de Panamá.

Artículo 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

- 1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.*
- 2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.*
- 3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.*
- 4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.*
- 5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.*

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado.

Siguiendo este orden de ideas, no podemos olvidar que dentro de los siguientes artículos de la Constitución Política de la República de Panamá, nos habla sobre el régimen ecológico.

Artículo 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

Artículo 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

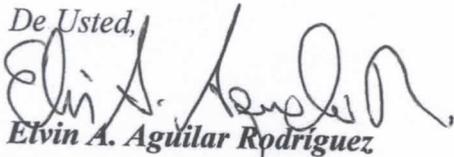
Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Artículo 121. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

La Constitución y la Ley General de Ambiente la dejan claro que es un deber del Estado proteger y garantizar la conservación del patrimonio natural, que incluye los recursos hídricos, las cuencas, los ecosistemas y demás componentes fundamentales para el bienestar ambiental y social del país. Hacen parte de la biodiversidad y la sostenibilidad del país, y por ende, su protección, conservación, uso y manejo es regulado mediante las leyes mencionadas, que establece el marco legal para la gestión ambiental y la protección de los recursos naturales, incluyendo el agua.

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 su consulta.

De Usted,



Elvin A. Aguilar Rodríguez

Secretario Provincial de Herrera.

Procuraduría de la Administración.



Ear/rm



Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*