



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 4 de septiembre de 2026
Nota C-129-26

Señor Ministro:

Ref.: Interpretación y aplicación de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, reformada por la Ley 436 de 13 de junio de 2024, *“Que declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María”*.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la Nota DS-AL-1252-2026, recibida en este Despacho el 19 de agosto del año en curso, a través de la cual eleva consulta a esta Procuraduría: *“...referente a la interpretación y aplicación de la Ley 339 de 16 de noviembre de 2022, reformada por la Ley 436 de 13 de junio de 2024, “Que declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María”, particularmente en lo relacionado con las competencias del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en materia de ordenamiento territorial y asignación de uso de suelo respecto de fincas ubicadas dentro de la referida cuenca,...”*.

Previo a nuestro análisis, debemos en primera instancia, remitirnos a la normativa del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (en adelante, MIVIOT). A través de la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009¹, se reorganiza el Ministerio de Vivienda y se establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, la cual dispone en su artículo 2, numerales 11, 12, 14 y 15 respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá las siguientes funciones:

...

11. Disponer y ejecutar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda aprobados por el Órgano Ejecutivo, y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia.

12. Establecer las normas sobre zonificación, consultando a los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes.

...

Su Excelencia

JAIME A. JOVANÉ C.

Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Ciudad.

14. Elaborar...

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.26395 de 23 de octubre de 2009.

14. Elaborar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda a nivel nacional y regional con la participación de organismos y entidades competentes en la materia, así como las normas y procedimientos técnicos respectivos.

15. Determinar los centros urbanos de las áreas de reserva y las sujetas a restricciones especiales con arreglo a esta Ley y a los reglamentos.

... ” (La subraya es de este Despacho)

Por su parte, el artículo 14 de la Ley No.61 de 2009, previamente citada indica que la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, la cual forma parte del MIVIOT, tiene entre sus funciones: “...2. Coordinar, supervisar y tramitar toda la documentación relacionada con la aplicación de normas y reglamentos en materia de uso de suelo, zonificaciones y planos oficiales...”

Así mismo, podemos indicar que el artículo 16 de la supracitada Ley No.61, en su numeral 1, faculta al Viceministerio de Ordenamiento Territorial para: “...”1. Elaborar y dirigir la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, en coordinación con las entidades competentes, tomando como base los principios, los objetivos y las metas del desarrollo económico, social, territorial y ambiental del Gobierno...”.

En ese orden de ideas, el artículo 17 de la misma Ley No.61 señala que: “...Para la ejecución de las funciones del Viceministerio de Ordenamiento Territorial se deberá coordinar con el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Obras Públicas, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Autoridad de Turismo de Panamá, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá y demás entidades competentes a nivel nacional y regional que tengan entre sus facultades incidencia en las políticas de desarrollo del Estado.”

De la misma manera, el artículo 24 de la Ley No.61 referida, expresa que: “...Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente en materia de elaboración y dirección de la política nacional de ambiente, así como de la implementación de las estrategias, los planes y los programas ambientales de esta política nacional en el marco de lo preceptuado en la Ley 41 de 1998, General de Ambiente.”

Por otro lado, mediante Ley No.6 de 1 de febrero de 2006², “que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, establece en su artículo 7, la competencia del MIVIOT, relacionada con el ordenamiento territorial, así:

“... ”

Artículo 7. *El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo, tendrá competencia para:*

1. Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.

...

6.Gestionar...

² Publicada en Gaceta Oficial No.25,478 de 3 de febrero de 2006.

*6. Gestionar, ante las entidades competentes, que se destinen terrenos o áreas específicas para los fines del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, de conformidad con los procedimientos legales.
... ”.*

De conformidad con las disposiciones antes señaladas, se colige claramente que el MIVIOT es la entidad facultada para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda **a nivel nacional y regional, en coordinación y participación con otras instituciones y organismos competentes en dicha materia.**

Veamos a continuación, la normativa vigente que declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica, a la cuenca del río Santa María, a la cual se ha abocado su consulta, frente a la competencia del MIVIOT. Dicha declaración se instrumentalizó mediante la Ley No.339 de 16 de noviembre de 2022, la cual fue reformada por la Ley No.436 de 13 de junio de 2024, que ordena el Texto Único de la Ley No.339 de 2022³.

En tal sentido, el artículo 1 del Texto Único de la Ley No.339 de 2022 indica lo siguiente:

“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...”

Por su parte, el artículo 5 del referido Texto Único de la Ley No.339, establece las funciones del Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, en los siguientes términos:

“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).

...

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.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Así pues, podemos observar que la ley faculta a dicho Consejo Directivo, para aprobar el Plan de Manejo, y la aprobación de un estudio de ordenamiento territorial, y de un estudio hidrológico y sociocultural de la cuenca del río Santa María, respectivamente, por lo que podemos inferir que tales competencias en esa área protegida son del Consejo Directivo.

Así mismo...

³ Publicado en Gaceta Oficial No.30357-B de 3 de septiembre de 2025.

Así mismo, al ser declarado patrimonio natural nacional y área protegida hídrica dicha cuenca, ello 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 los artículos 10 y 11, respectivamente, del referido Texto Único de la Ley No.339, que pasamos a detallar:

***“Artículo 10.** 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 de 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.*

La realización de las actividades incompatibles descritas en este artículo, así como el incumplimiento de las ordenanzas establecidas en esta Ley, serán susceptibles de sanciones las administrativas y penales establecidas.

***Artículo 11.** Se prohíbe cualquier actividad fuera del área de protección hídrica, de impacto indirecto o sinérgico, cuya consecuencia pueda causar daños a la cuenca del río Santa María o interferir con las acciones de manejo de esta zona.”*

Sigue acotando el artículo 12 del citado Texto Único de la Ley No.339, que: “...Las actividades que se realicen dentro de los límites de la cuenca del río Santa María deberán ser compatibles con los objetivos del área de protección hídrica establecidos en la presente Ley, con la normativa ambiental y con el Plan de Manejo.”

Podemos observar claramente, que es prohibida cualquier actividad que sea incompatible con el área protegida que pueda afectar la cuenca del río Santa María o que, obstaculice las acciones de manejo de la zona protegida, de conformidad con lo establecido en los artículos que anteceden.

Ahora bien, un elemento central a examinar brevemente, es el principio más importante y rector, dentro de la administración pública, como lo es el “*Principio de Legalidad*”, que rige para los actos o actuaciones de los servidores públicos.

Este principio fundamental de derecho, recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita⁴. (El subrayado es nuestro)

Al respecto, el reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que “*el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.*”⁵

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió que: “*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.*”

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Por otro lado, si bien no hemos observado, dentro de la normativa aludida que declara

patrimonio...

⁴ “...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

⁵ DROMI, Roberto José. Derecho Administrativo, Argentina, libro 12, Ed. Hispania Libros-2009, pág. 111.

patrimonio nacional natural y área protegida de reserva hídrica a la cuenca del río Santa María, disposiciones expresas que suspendan o eliminen expresamente las facultades o competencias del MIVIOT en cuanto al ordenamiento territorial; no obstante, somos del criterio que, dichas competencias y actuaciones del MIVIOT pueden ejecutarse, pero tomando en cuenta las restricciones ambientales legalmente establecidas.

Así mismo, la Ley No.339 y su modificación correspondiente fueron debidamente promulgadas en gaceta oficial; sin embargo, dicha legislación no ha sido aún reglamentada y bajo nuestra interpretación, de conformidad con los elementos aportados en su consulta, siguen ausentes determinados instrumentos de gestión de la cuenca del río Santa María; por lo que consideramos, que tales competencias del MIVIOT deben respetar las restricciones establecidas en la normativa de la Ley No.339 de 2022, toda vez que dicha normativa está vigente, publicada en Gaceta Oficial y en tal sentido, no se puede desconocer una norma vigente que declara patrimonio natural y zona de reserva hídrica a un área exclusiva del país.

Desde esta perspectiva, y a fin de absolver su consulta en materia de competencia del MIVIOT, así como su potestad para emitir resoluciones relativas a la asignación de uso de suelo ubicadas en dicha Cuenca, a falta de reglamentación de la normativa vigente, somos de la opinión que cualquier pronunciamiento por parte del MIVIOT en materia de ordenamiento territorial o usos de suelo en dicha zona hídrica, o fuera de ella que pudiese afectar o causar daños a la cuenca del río Santa María, o que interfiera con las acciones de su manejo, tendría que ser coordinado, de manera previa por el MIVIOT, pudiendo este ente ministerial elevar las consultas que estime pertinentes, al Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, órgano de gobernanza de dicha Cuenca, a fin de determinar, caso por caso, las exclusiones que en determinados casos pudiesen afectar las solicitudes de asignación de uso de suelo en trámite, referentes a fincas ubicadas dentro del área de protección hídrica de la cuenca del río Santa María, de conformidad con las actividades prohibidas listadas (dentro y fuera de dicha cuenca) y el plan de manejo de la cuenca del río Santa María que se determinan en la normativa vigente, hasta tanto se reglamente dicha legislación así como los instrumentos de gestión correspondientes.

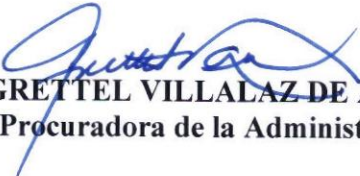
En lo concerniente a si corresponde al MIVIOT directamente aplicar las prohibiciones que establecen los artículos 8, 9 (numerales 1, 2 y 5) y 10 de la Ley No.339 de 2022, reformada por la Ley No.436 de 2024, como fundamento para denegar o condicionar una solicitud de uso de suelo, somos del criterio que dicha valoración es privativa de la autoridad ambiental y del Consejo Directivo de la Cuenca del Río Santa María, tan pronto se cuenten con los instrumentos técnicos correspondientes que la misma norma les faculta. Ello, habida cuenta de las funciones y competencias del MIVIOT, de acuerdo a las disposiciones indicadas de la Ley No.61 de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, así como las de la Ley No.6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, respectivamente, en concordancia con la Ley No.339 de 16 de noviembre de 2022, reformada por la Ley No.436 de 13 de junio de 2024, que ordena el Texto Único de la Ley No.339 de 2022, la cual declara patrimonio natural nacional y área de protección hídrica a la cuenca del río Santa María.

Finalmente...

Finalmente, debemos tener presente que la Constitución Política así como la Ley General de Ambiente (Ley No.41 de 1 de julio de 1998 y sus reformas), 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. Su protección, conservación, uso y manejo es regulado mediante leyes que establecen el marco legal para la gestión ambiental y la protección de los recursos naturales, incluyendo el agua.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
.C-121-26