

60F



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

**VISTOS:**

La Lcda. Luisa Araúz Arredondo y María Soledad Porcell, abogadas ambientales de interés público del Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM-Panamá), actuando en nombre y representación de: la Asociación de Productores de Cultivos Exportables-APCE, la Asociación para la Conservación de la Biósfera-ACB, la Fundación para el Desarrollo Integral Comunitario y Conservación de los Ecosistemas de Panamá-FUNDICCEP, los Amigos del Parque Internacional La Amistad-AMIPILA, han presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad a fin de que se declare nula por ilegal la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

**I. PRETENSIONES.**

La parte actora solicita a la Sala Tercera Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se declare NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, proferida por el Administrador General

Encargado de la ANAM "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones" y que a su vez de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, dicte nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

## II. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

Señala la parte actora que la Autoridad Nacional del Ambiente emitió la Resolución No.AG-0691-2012 "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones" (en adelante la Resolución de Caudal Ecológico), derogando tanto la Resolución No. AG-0127-2006 "Por la cual se define y establece de manera transitoria, el Caudal Ecológico o Ambiental para los recursos hídricos del país", como la Resolución AG-522-2006 de 21 de septiembre de 2006, que la modificaba y contra la cual se había interpuesto un Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad, en cuyo fallo la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo decretó la sustracción de materia, sin conocer el fondo, publicado en Gaceta Oficial No.27707-B de 26 de enero de 2015.

Indican que el acto administrativo impugnado define al caudal ecológico como "... la cantidad de agua expresada en términos de magnitud, duración, época y frecuencia de flujos y la calidad de agua expresada en términos de rangos, frecuencia y duración de la concentración de variables claves que son requeridas para mantener el agua necesaria para preservar los valores ecológicos del cauce del río" y que resulta evidente que la ANAM no incluyó el uso del agua con fines domésticos y de salud pública, lo que implica que la mínima cantidad de agua que debe permanecer en la fuente hídrica sólo se mantiene para satisfacer las necesidades ecológicas del ecosistema, sin considerar que hay necesidades básicas humanas que este caudal ecológico debe satisfacer. En otras palabras,



el uso provechoso del agua con fines domésticos y de salud pública es excluido del análisis del régimen de caudales hecho por la actual regulación.

Acotan que la Resolución de Caudal Ecológico impugnada exceptúa a los proyectos hidroeléctricos que turbinan o planean turbinar a pie de presa de cumplir con el mantenimiento del caudal mínimo establecido en la misma, ya que conforme al criterio esbozado por la ANAM en dicho acto administrativo no se toma en cuenta los impactos ocasionados por los proyectos hidroeléctricos a los ecosistemas aguas abajo, cuando cierran las compuertas en época de estiaje (temporada seca). Dicho argumento evidentemente soslaya el manejo integrado y sostenible del recurso hídrico que establece la calidad, cantidad y régimen del flujo requerido para mantener los componentes, funciones, procesos y la resiliencia de los ecosistemas acuáticos que proporcionan bienes y servicios a la sociedad.

Aunado a lo anterior, plantean que el establecimiento del diez por ciento (10%) como porcentaje mínimo de caudal ecológico, tal y como se encuentra regulado en la resolución que impugnan, permite que los concesionarios de permisos de uso provechoso del agua aprovechen hasta el 90% del recurso hídrico disponible, impidiendo que los demás usuarios del recurso satisfagan sus necesidades de uso doméstico, agropecuario, y demás, transgrediendo la ley, pues, estos usos también son considerados como usos provechosos del recurso hídrico según el Decreto Ley de Aguas de 1966.

Establecen como disposiciones infringidas los artículos 62 y 81 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 "General de Ambiente de la República de Panamá", los cuales establecen, entre otras cosas, que los recursos naturales son de dominio público y de interés social por lo que en su aprovechamiento se debe tomar en cuenta los conceptos de sostenibilidad y de racionalidad y que el agua es un bien de dominio público en todos sus estados, razón por la que su conservación y su uso es de interés social condicionado a la disponibilidad del recurso y a las necesidades. El artículo 62 señalan que ha sido infringido en concepto de



2017

4

violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM no tomó en cuenta los derechos de uso hídrico previamente adquiridos por los distintos usuarios al fijar de forma unilateral el porcentaje de caudal ecológico y sin hacer un análisis integral e individualizado de cada río al momento de determinar el caudal necesario.

El artículo 81 indican los demandantes que ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM al fijar como diez por ciento (10 %) el caudal mínimo que se debe mantener en todas las fuentes hídricas de agua dulce, no tomó en consideración la disponibilidad real del recurso en los ecosistemas que son aprovechados por las comunidades. Al fijar un porcentaje de caudal sin estudios científicos previos en la Resolución objeto de esta demanda, aplicable a todos los ecosistemas, no permite saber si la fuente hídrica puede subsistir con dicho porcentaje fijo.

El artículo 1 de la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, según el cual el objetivo principal de dicha ley es establecer en el país un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y la 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 Territorial de la Cuenca Hidrográfica. Indica que este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM no incorporó los aspectos sociales, culturales y económicos dentro de la resolución de caudal ecológico que impugnamos, pues, se analiza de forma superficial el componente ambiental, pero no menciona ni sustenta el uso doméstico, de salud pública, agropecuario, ni industrial que se hace del agua. Dicha omisión señala la parte actora se ha traducido en un desarrollo insostenible de proyectos hidroeléctricos a costas del recurso hídrico disponible en los ríos del país, en perjuicio del derecho de generaciones futuras a un medio ambiente sano, especialmente en la Provincia de Chiriquí.



CP

El artículo 1 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, que "reglamenta el uso de las aguas", dispone la reglamentación de las aguas del Estado para su aprovechamiento de conformidad al interés social y, por lo tanto, se debe procurar el máximo bienestar público en su uso, conservación y administración. Este artículo señalan que ha sido violado en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la ANAM no contempló el uso provechoso de agua con fines domésticos y de salud pública, pues estableció un porcentaje mínimo de caudal (10% del caudal promedio interanual) únicamente para conservar las propiedades biológicas del cuerpo de agua aprovechado, sin tomar en cuenta que dicho caudal restringido también debía incluir suficiente agua para satisfacer las necesidades de uso doméstico y de salud pública, uso agropecuario y demás usos conforme al Decreto Ley de Aguas.

El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 480 de 23 de abril de 2013 "Que aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos, sus principios, objetivos y línea de acción", el cual indica que el objetivo general de la misma es garantizar a las actuales y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una gestión integrada y eficaz que permitía la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, así como también la adopción de la gestión integrada de riesgo de desastres ambientales y/o naturales y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, sostenible y socialmente equitativa, dicho artículo se establece que ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que al no incluir y analizar el uso doméstico, de salud pública, agropecuario, industrial y de recreo del agua en la resolución de caudal ecológico, la ANAM no está garantizando la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y calidad suficiente para la población actual y futuras generaciones, lo que ha devenido en un deterioro exacerbado de los ríos del país a causa del aprovechamiento hidroeléctrico y a la extracción de material pétreo.



Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que, en su orden, establecen que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, están obligadas a permitir la participación de los ciudadanos en los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos; y las distintas modalidades de participación ciudadana. El artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, consideran que ha sido violado en forma directa por omisión, ya que la norma exige que la Autoridad Nacional del Ambiente, como parte de las instituciones del Estado contempladas en la misma, faculte, posibilite o autorice la intervención de grupos de ciudadanos o usuarios del recurso hídrico que puedan verse afectados, previo a la emisión de la resolución objeto de este recurso, que fija el porcentaje de caudal ecológico.

Por otro lado, el artículo 25 indican que la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012 lo ha violado en forma directa por omisión, ya que el acto administrativo demandado ha surgido de manera ilegal, porque fue dictado sin haberse observado las formalidades correspondientes y que, en el presente caso, implica no sólo la verificación de algunas de las modalidades de participación ciudadana previstas en dicho artículo, sino también la publicación de la modalidad a seguir: proceso y publicaciones que nunca se llegaron a realizar.

### III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Ambiente, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante nota No. AG-0855-15 de 18 de marzo de 2015, que consta de fojas 319 a 325 del expediente, y la cual en su parte medular señala lo siguiente:

“La Autoridad Nacional del Ambiente a través de la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, en efecto, estableció el caudal ecológico o ambiental para los usuarios de los recursos hídricos del país y derogó la Resolución AG-0127-2006 de 3 de marzo de 2006 y la Resolución AG-522-2006 de 21 de septiembre de 2006. La Resolución AG-0127-2006 adoptó "de manera transitoria como caudal ecológico o ambiental como



mínimo el diez por ciento (10%), del caudal promedio interanual reportado para la fuente" el cual, según, el artículo segundo de la precitada resolución, debía "ser acatado por todos los usuarios actuales, futuros y en trámites de concesión y permisos de aguas".

Posteriormente, mediante la Resolución AG-522-2006, se modifica el artículo segundo de la Resolución AG-0127-2006, toda vez que, según se desprende de la parte motiva de la resolución el término actuales, incluido en el artículo segundo de la Resolución AG-0127-2006, denota que las disposiciones contenidas dentro de la referida resolución le serían aplicadas a los usuarios que mantenían contratos vigentes de concesión permanente de derecho de uso de aguas, a la fecha de la promulgación de la citada resolución; y en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes no tienen efecto retroactivo, salvo las leyes de orden público e interés social cuando en ellas así se exprese. En consecuencia, se estableció que el caudal debía ser acatado por todos aquellos nuevos usuarios y los que mantenían solicitud de concesión o permiso de derecho de uso de aguas al momento de promulgación de la resolución en mención.(...)

La Resolución AG-0691 de 6 de diciembre de 2012 no exceptúa a los proyectos hidroeléctricos que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa de cumplir con el caudal ecológico, ya que los artículos 4 y 5 impiden que los proyectos hidroeléctricos retengan el 10% correspondiente al caudal ecológico o lo desvíen de cualquier forma, incluyendo hacia la casa de máquinas del proyecto; por lo que a pie de presa deberán mantener el 10% respectivo y verificarlo así con la instalación de un dispositivo tipo caudalímetro. Lo que el artículo 2 de dicha resolución permite, a diferencia de cualquier otro usuario, es la posibilidad de que la Autoridad Nacional del Ambiente autorice el uso de dicho caudal ecológico para ser turbinado a pie de presa antes de que siga su curso en el río.(...)

Sobre el cargo de violación a los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", es preciso advertir que esta Administración no ha podido ubicar registros en la institución que den cuenta del mecanismo de participación ciudadana empleado para la expedición de la resolución objeto del presente recurso.

En vista de todos los argumentos esbozados por esta Autoridad, reiteramos a esta Honorable Sala el compromiso de nuestra Institución para actualizar las normas necesarias para fortalecer la protección efectiva de los recursos naturales (...)."





#### IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Visible a fojas 518 a 544 consta escrito de *amicus curiae* presentado por la Co-Directora de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) a través de la Lcda. María Soledad Porcell, señalando que la Resolución de Caudal Ecológico contraviene obligaciones de derecho internacional asumidas por el Estado Panameño para la protección del recurso hídrico y la garantía de los derechos humanos, puesto que un porcentaje de caudal mínimo para todas las situaciones y cuerpos de agua, sin contemplar un procedimiento participativo que permita ampliar dicho porcentaje, se desconocen las características particulares de cada ecosistema pudiendo afectarse gravemente la biodiversidad del área. Finalmente, indican que la Resolución carece de mecanismos de participación para establecer el caudal ecológico, de forma tal que se incorporen las necesidades de todos los interesados en la determinación de la cantidad de agua necesaria en cada cauce. Esta omisión contraviene particularmente lo dispuesto en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo sobre la necesidad de tener procesos participativos para la toma de decisiones en materia ambiental. Asimismo indican que en la medida en que se encuentren involucradas comunidades indígenas y tribales, podría violentar principios y reglas de derecho internacional y derechos humanos sobre la necesidad de obtener el consentimiento previo, libre e informado de dichos pueblos.

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista 389 de 17 de junio de 2015 y mediante Vista 531 de 18 de mayo de 2016, el Procurador de la Administración emite su concepto solicitando a esta Superioridad se sirva a declarar que NO ES ILEGAL la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, toda vez que las agrupaciones recurrentes no asumieron en forma alguna la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión. Además plantea que la



obligación de llevar a cabo el proceso de participación ciudadana debe darse en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no se evidencia que se esté afectando derecho alguno; ya que, la resolución cuya legalidad se cuestiona tiene por finalidad regular un procedimiento que eventualmente culminará con el reconocimiento, o no, un determinado derecho subjetivo, siendo en este último en el que se deberá permitir la participación ciudadana, a través de alguna modalidad, mas no en el caso que nos ocupa, puesto que, como mencionamos en líneas que anteceden, la resolución atacada, sólo regula un procedimiento, mas no reconoce derecho alguno.

En ese sentido, señalan que la presunción de legalidad que reviste todo acto administrativo debe valorarse, y que sobre el demandante es que recae la carga de la prueba, el cual debe aportar elementos de convicción aportados al proceso, situación que consideran no realizaron los recurrentes.

## VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Reitera en sus alegatos la parte actora que la Resolución demandada ha infringido 7 cargos de ilegalidad señalados en el libelo de la demanda, acotando que es importante que Panamá cuente con una regulación de caudal ecológico en concordancia con las obligaciones internacionales, que procure la salud de los ecosistemas acuáticos y garantice los derechos humanos, como el acceso al agua y el ambiente sano. Acotan que el establecer el 10% como caudal ecológico no permite una integración estratégica local y una promoción del manejo sostenible en la cuenca, en donde los actores locales y nacionales participen de manera que se prevengan y resuelvan adecuadamente los conflictos; muy por el contrario, los mismos se acentúan, toda vez que es más difícil para las poblaciones vulnerables mejorar su calidad de vida, lo que se agrava aún más por los efectos del cambio climático, que agudizan toda la situación por un efecto cíclico.



Finalmente, indican que la realidad actual es que el Ministerio de Ambiente otorga las concesiones de agua sin poner en conocimiento a la población que un tercero está tramitando una concesión, ni realizar las consultas ciudadanas que correspondería efectuar, pues el procedimiento de solicitud de concesión no está amarrado a la realización de un Estudio de Impacto Ambiental, ni ningún otro instrumento que permita medir el impacto que la misma tendrá en los ecosistemas, y que la Resolución demandada desconoce la participación ciudadana en la gestión de agua como estrategia para lograr el desarrollo sustentable en el ámbito local. De igual forma, impide a los decisores considerar asuntos, perspectivas y opciones; recopilar conocimientos nuevos en el área social, económica y ambiental; manejar conflictos sociales reuniendo a las partes involucradas y a los distintos grupos de interés.

## VII. DECISIÓN DE LA SALA

### COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por las sociedades demandantes con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, quienes comparecen en defensa del interés general en contra de la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, razón por la cual se encuentran legitimados para promover la acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de Ambiente es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el acto demandado, razón por la cual se



61E

encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

#### PROBLEMA JURÍDICO

En primera instancia, ante los diversos tópicos sobre los cuales han girado las argumentaciones de la Procuraduría de la Administración y de los demandantes, es importante destacar que en esta causa no es procedente discutir ni analizar la competencia de la autoridad que dictó acto, toda vez que a través del artículo 7 (numeral 5) de la Ley 41 de 1998, se le faculta a la Autoridad Nacional del Ambiente a emitir las resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la política nacional del ambiente y de los recursos naturales renovables.

De igual forma, esta Sala es del criterio que no es procedente el análisis de la violación del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 480 de 23 de abril de 2013, ya que debemos indicar que el mismo es posterior al acto acusado de ilegal, el cual es de fecha 6 de diciembre de 2012.

Luego de los aspectos previos señalados, esta Superioridad es del criterio que el problema jurídico consiste en determinar si la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, emitió conforme a derecho, a los procedimientos establecidos y a las normas vigentes la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones".

Más, específicamente, determinar si la obligación impuesta por el artículo 24 de la ley 6 de 2002, consistente en permitir la participación ciudadana, en alguna de las modalidades enumeradas en el artículo 25 de la misma, constituía un trámite fundamental en la adopción de la decisión de establecer el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País, cuya omisión pudiera causar la nulidad de la actuación administrativa, en caso de su incumplimiento.



El acto administrativo, objeto de impugnación es la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, que en su parte resolutive establece los siguientes aspectos:

“Artículo 1. Establecer como mínimo el diez por ciento (10%) del Caudal Ecológico o Ambiental del caudal promedio interanual reportado por la fuente. Este caudal deberá ser acatado por todos aquellos nuevos usuarios y los que mantengan en trámite solicitud de concesión o permiso de derecho de uso de aguas al momento de promulgación de la presente resolución.

Artículo 2. Se limita el uso del caudal ecológico a fin de garantizar el mismo, salvo que se trate de proyectos hidroeléctricos, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico y que presenten ante la Autoridad Nacional del Ambiente, los diseños y detalles técnicos para la utilización del recurso.

Artículo 3. Ordenar, a las personas naturales o jurídicas, promotores de proyectos hidroeléctricos, que se determine en ley, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico, que presenten ante la Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, para su aprobación, el diseño final de la turbina a pie de presa y los detalles técnicos para el aprovechamiento del Caudal Ecológico, procurando una mejor optimización del recurso.

Artículo 4. Los proyectos hidroeléctricos en operación, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico, deberán instalar un dispositivo electrónico tipo caudalímetro, que permita a los funcionarios de la Autoridad Nacional del Ambiente, responsables de seguimiento de estos proyectos, a verificar los Caudales Ecológicos mínimos que las empresas deberán de garantizar como Caudal Ecológico, de acuerdo a lo establecido en sus contratos de uso de agua.

Artículo 5. Siempre se deberá garantizar el Caudal Ecológico mínimo establecido en los contratos de uso de agua. Bajo ninguna circunstancia los promotores de proyectos hidroeléctricos deberán retener el caudal, cuando los ríos y/o quebradas, que abastecen estos proyectos, no mantengan el porcentaje mínimo establecido en la cláusula primera.

Artículo 6. Los esquemas de operación de proyectos hidroeléctricos, donde se requiera turbinar el Caudal Ecológico, deberán garantizar el mismo, a lo largo de la vida útil del proyecto, y ante cualquier eventualidad técnica y/o fenómeno hidro-climatológico adverso...”.



let

En atención al problema jurídico planteado, se requiere definir el alcance e interpretación del artículo 24 de la ley 6 del 2002, y los requisitos que en dicha norma disponen para qué se exija el cumplimiento de la obligación de la participación ciudadana, así como definir si en este tipo de acto administrativo dictado se requería cumplir con la utilización de herramientas de participación ciudadana y si las normas especiales de derecho ambiental en nuestro país, contemplan la participación ciudadana, y para qué decisiones tiene carácter obligatorio.

A continuación, el examen de legalidad del acto administrativo acusado de cara a la normativa que se estima vulnerada, se procederá a desarrollar de manera conjunta por motivo de la correlación de normas y argumentos.

### **La Participación Ciudadana**

En este orden de ideas, la participación ciudadana es un asunto correlativo al tema del derecho humano de acceso a la información o libertad de información en poder de la Administración Pública u otros organismos privados que brinden un servicio público. La información a recibir no sólo va referida a su gestión, sino también a la conducta de los servidores públicos, al sustento de los criterios y decisiones de forma clara y oportuna, al manejo de los recursos que forman parte del patrimonio del Estado, cuya administración es confiada a los gobernantes, y a que se dé a conocer en forma clara y oportuna el sustento de los criterios que motivan sus decisiones, así como la decisión misma.

Dentro del acceso a la información, la comunidad o ciudadanía tiene derecho a integrarse a las decisiones que adoptan quienes la representan o gobiernan, a través de la Administración Pública, e incorporarse a las decisiones que como gestión de la cosa pública se adoptan en interés general.

La Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 23 literal a), al efecto del tema de la participación ciudadana dispone que:



"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".



Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)" (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 156).

Y es que la participación ciudadana, no tiene como finalidad única informar al ciudadano de una gestión pública o saber su opinión en la adopción, sino que constituye un mecanismo de integración en los asuntos que les afectan como ciudadanos y como comunidad; un método de concienciación y evaluación de las opciones y decisiones que se pretenden adoptar; una forma de apoyo y seguimiento en la ejecución de la decisión y su efectivo cumplimiento; un medio para la educación sobre un tema en particular de interés general y sus distintas afectaciones; un espacio para que el ciudadano exprese y adopte su visión, lográndose niveles consenso, compromiso y aceptación; y también lograr el objetivo de la transparencia en las decisiones que se adopten en un gobierno, facilitándose en cierta forma el desarrollo y una democracia participativa.

De acuerdo a estos fines, en nuestro ordenamiento positivo, el derecho a la participación ciudadana y al acceso y libertad de información se encuentra garantizado con la promulgación de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, cuya objetivo es hacer eficaz la transparencia en

la gestión pública. En dicho cuerpo normativo, en su Capítulo VII, denominado "*Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades*", específicamente en el artículo 24, se decreta la obligación de las instituciones estatales de incluir en el procedimiento de toma de decisión que afecten intereses y derecho de grupos de ciudadanos, la participación ciudadana, mediante alguna de las modalidades que para esos efectos la ley dispone.

El artículo citado es del contenido siguiente:

"Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasa por servicios."

Con respecto a la aplicabilidad de esta norma, la Sala ha estimado que el presupuesto de participación ciudadana allí contemplado es necesario en **toda actuación de la Administración Pública que implique una posible afectación a los intereses y derechos de la ciudadanía en general o grupos interesados**, requiriéndose una comunicación a los mismos con el propósito de salvaguardar sus derechos. Debe destacarse que el carácter de esta norma es imperativo, **por lo que se constituye en un requisito indispensable** en el tipo de actuación descrita.

Entre los actos de la Administración que la norma dispone la obligatoriedad de la participación ciudadana se mencionan los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. No obstante, es importante resaltar que los temas mencionados no son los únicos que requerirán dicha obligatoriedad, ya que debe observarse que la norma incluye la frase "**entre otros**", que deja un amplio margen para que la Administración y la ciudadanía evalúen y precisen, al momento de la realización



621

de su gestión, cuáles otros actos debe imprimirsele este trámite de forma obligante, contando como parámetro que la temática supongan una posible afectación a los intereses y derechos de la colectividad.

Para la efectividad de dicha obligación del Estado y derecho de los ciudadanos, el artículo 25 de la Ley en comento, dispone y define cuatro modalidades de participación ciudadana que pueden ser utilizadas en el procedimiento seguido para adoptar un decisión de la administración pública, requiriéndose que la institución una vez determine la obligación de incorporar la participación y su modalidad, que previamente comunique la modalidad que utilizará. Estas modalidades son: **consulta pública, audiencia pública, foros y talleres y participación directa en instancias institucionales**. No obstante, no constituyen los únicos medios establecidos, ya que la norma deja abierta la posibilidad de que otros mecanismos puedan ser fijados en nuestro ordenamiento positivo, al indicar la norma que dichas modalidades se instauran sin perjuicios de las contempladas en otras leyes.

Se convierte entonces, en una tarea relevante del Estado Social de Derecho facilitar el acceso de la sociedad en las decisiones que puedan afectar de una manera u otra; por tanto, la dotará de precisos mecanismos legales para que esta participación sea inmediata, concreta y eficaz.

Definidos los presupuestos esenciales para que sea obligante la participación ciudadana en la adopción de una decisión que se concreta en la emisión de un acto de la administración, y las modalidades básicas en las que puede darse, sin perjuicio de cualquier otra establecida, se requiere determinar la necesidad de la participación ciudadana en materia ambiental y **más aún en la adopción de normativa tendiente a garantizar un mínimo de disponibilidad de agua en las fuentes hídricas del país.**

Para ello, es necesario señalar primeramente que para los Estados resulta compleja las problemáticas que surgen en materia ambiental, dentro de la cual





021

interactúan varios intereses, tanto públicos como privados, los derechos humanos, y las obligaciones que como Estado deben cumplirse de forma equilibrada al ejercerse la función pública, la cual presupone un énfasis en el interés general y los derechos colectivos, respetando los intereses y derechos particulares. Es decir, las decisiones en materias ambientales involucran afectaciones a los derechos de los ciudadanos, tanto de forma negativa como positiva, aún en contra de sus propias convicciones, dando paso en materia ambiental al tema del desarrollo sostenible.

Conscientes de esta afectación, el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental ha sido reconocido como uno de los principios que la rige, como se puede apreciar en varios instrumentos internacionales que rigen y definen los principios, derechos y estrategias que deben ser adoptados en materia ambiental. Así se aprecia que el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere a la participación en materia ambiental, señalando lo siguiente:

**"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes". (lo resaltado es nuestro).**

Dicha Declaración de Río, reafirma la necesidad de la participación ciudadana, ya de manera más particularizada, refiriéndose a grupos vulnerables, en los Principios 20, 21 y 22 de la siguiente manera:



622

**"Principio 20.** Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, **imprescindible contar con su plena participación** para lograr el desarrollo sustentable.

**Principio 21.** Debería **movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes** del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sustentable y asegurar un mejor futuro para todos.

**Principio 22.** Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido de sus conocimientos y prácticas tradicionales, Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y **hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sustentable."**



La Agenda 21, producto de la Declaración de Río, también establece *"que la amplia participación en la toma de decisiones es un prerrequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible"*

De igual manera, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, ratificado por Panamá mediante la Ley N° 2 de 12 de enero de 1995, establece en su artículo 8, lo siguiente:

"Artículo 8. (Conservación in situ).

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

...

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, **con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas**, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente ...". (Lo resaltado es nuestro)

Dentro de este contexto, cabe advertir que la Organización de Estados Americanos (OEA) formuló la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Sostenible en abril de 2010, reafirmando la necesidad de que se requiera la participación ciudadana en el tema ambiental, indicando que dichas estrategias *"...buscan orientar los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas efectivas que aseguren que la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles trabajen conjuntamente para alcanzar el desarrollo sostenible en el hemisferio. Mediante el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano."* (Lo resaltado es nuestro).

A nivel internacional también se han adoptado los PRINCIPIOS DE DUBLIN (1992), como guía de la utilización del agua para el desarrollo sostenible, bajo los siguientes principios:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo el medio ambiente.
2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en el planteamiento **basado en la participación de los usuarios**, los planificadores y los responsables de las decisiones todos los niveles.
3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

Sin ahondar en otros instrumentos internacionales que regentan la materia, queda evidenciada la importancia de la participación ciudadana en temas de desarrollo sustentable y medio ambiente, y en especial la de aquellas personas interesadas o afectadas por las actividades, siendo imperativa su implementación



624

para lograr soluciones duraderas en las que la comunidad intervenga de manera comprometida.

En el orden jurídico interno, el fundamento constitucional de la participación ciudadana en la gestión ambiental se encuentra establecido en el artículo 119 de la Constitución Política que señala que:

"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."

Dicho artículo es claro al señalar a los habitantes del territorio nacional como propiciadores del desarrollo sostenible y como actores de la gestión ambiental preventiva, lo que a pesar de no conducir a que la comunidad pueda decidir o no sobre un tema ambiental particular, ya que es función privativa de la administración como organismo rector en materia de recursos naturales y ambiente la de adoptar las decisiones en materia ambiental, esto no implica que la comunidad o ciudadanía tenga el derecho de participar en la toma de decisiones medioambientales, en virtud del interés difuso (aquel que se encuentra diseminado en una colectividad, correspondiente a cada uno de sus miembros y que no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas.)

En ese orden de ideas, la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, dentro de las normas vigentes al momento en que se dictó el acto demandado, contemplaba en el artículo 7, numeral 2, la promoción de la participación ciudadana como una de las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); atribución que permanece sin modificación de texto en el artículo 2, numeral 12, de la Ley 8 de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, institución que sustituye a la otrora ANAM. La disposición en cuestión señala:

"Artículo 2: El Ministerio de Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

- 1...
12. Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la



formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.  
...".



Dentro de este contexto, dicha ley crea la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente "como órgano de consulta para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial" (artículo 18), integrado, entre otros, por la sociedad civil; así como también crea las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales de ambiente, con el objeto de que se materialice *"la participación de la sociedad civil, para analizar los temas ambientales, hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones"* (Artículo 21). La conformación y funcionamiento de estos entes fueron reglamentados por medio del Decreto Ejecutivo N°57 de 16 de marzo de 2000, que señala, entre otros aspectos, la finalidad de la participación ciudadana en la gestión ambiental (artículo 2), y define varios mecanismos de participación que hacen tangible la obligación de Estado de utilizar que este derecho sea ejercido en materia ambiental, tales como: audiencia pública, encuesta, foros públicos o talleres, entrevistas, participación directa en instancias institucionales, sugerencia, etc.

Define entonces, el referido reglamento, la participación ciudadana, en su artículo 4, como:

"La acción directa o indirecta de un ciudadano o de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión estatal o municipal, en la formulación de políticas públicas, valoración de las acciones de los agentes económicos y en el análisis del entorno por parte del Estado y los municipios, a través de mecanismos diversos que incluyen, pero no se limitan a, la consulta pública, las audiencias públicas, los foros de discusión, la participación directa en instancias institucionales estatales o semiestatales, al acceso a la información, la acción judicial, la denuncia ante autoridad competente, vigilancia ciudadana, sugerencias y la representación indirecta en instancias públicas."

No obstante, aunque queda claramente establecida la integración de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dicho reglamento, en sus

021

artículos 48, 49 y 50, limita este mecanismo a la *"importancia del tema o problema ambiental"* que deben ser definidos a través de una resolución emitida por la autoridad ambiental.

**"Artículo 48. La Autoridad Nacional del Ambiente someterá a consulta pública aquellos temas o problemas ambientales, que por su importancia, requieran ser sometidos a consideración de la población."**

**"Artículo 49. Corresponderá a la Autoridad Nacional del Ambiente definir, a través de resoluciones, qué temas o problemas ambientales serán sometidos a mecanismos de consulta pública general."**

Dichos temas o problemas ambientales deberán ser sometidos a consulta previa ante la Comisión Consultiva Nacional." (Lo resaltado es nuestro)

**"Artículo 50. El procedimiento de consulta pública en las consultas sobre temas o problemas ambientales generales será el siguiente:**

- a. La ANAM publicará en periódicos de alta circulación nacional un aviso indicando que en sus oficinas cualquier ciudadano interesado podrá obtener copia, a su propio costo, de la información pertinente al tema, o problema ambiental bajo consulta.
- b. Este aviso será publicado, al menos, tres (3) veces en un periódico, dentro de siete (7) días calendarios, contados a partir de la primera publicación.
- c. El aviso informará sobre la fecha límite para hacer llegar las observaciones a la ANAM, el cual no será menor a veinte (20) días hábiles.
- d. Toda persona que haga observaciones al anteproyecto, dirigidas al Administrador General de la ANAM, deberá identificarse correctamente y señalar direcciones, apartados, o cualquier otro medio al cual se le pueda hacer llegar correspondencia.
- e. La ANAM contestará por escrito a todos quienes hayan enviado observaciones, en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles a partir del vencimiento del plazo anterior.

El derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales iniciados para la expedición, modificación o cancelación de permiso o licencia de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales coloca al ciudadano en un lugar privilegiado. En efecto, su intervención no se da solamente en los procedimientos surtidos ante las autoridades ambientales sino ante cualquier autoridad



que tenga que tomar una decisión que, de una forma u otra, afecte al medio ambiente.”



De los instrumentos jurídicos expuestos queda palmariamente acreditada la necesidad de la utilización de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en materia del medioambiente, en concordancia con las estrategias y políticas ambientales.

Apunta John Jairo Morales Alzate en su obra **“Consulta Previa: Un Derecho Fundamental”** que la Consulta Pública es un derecho de participación especial exclusivo para sus titulares-sujetos colectivos de protección especial. **Es considerado un derecho fundamental**, en el entendido de no requerirse ser individualizado por su carácter colectivo, generador de deberes y obligaciones para los sujetos colectivos. (Morales Alzate, Jhon Jairo, **La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, Segunda Edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 112).

También señala que la Consulta Previa como mecanismo de participación ciudadana llega a constituirse en un derecho fundamental donde la dignidad del sujeto colectivo es su sustrato material y núcleo esencial duro (Criterio principal: dignidad), para la eficacia de la preservación vida-autonomía y participación, siendo de garantía frente a la integridad étnica y de subsistencia de los grupos colectivos, lo que hace necesaria su protección inmediata para evitar una amenaza o vulneración.

En ese mismo orden de ideas, indica que: “las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna.” (Morales Alzate, Jhon Jairo, **La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, op.cit, página 49).

El jurista Argentino Walter Pelle, en su artículo "Participación ciudadana y ambiente" señala que la participación ciudadana supera el concepto de una mera oportunidad, señalando que es algo que culturalmente debe arraigarse, explicando esta necesidad, cuando sostiene que:

"La participación ciudadana y de todos los agentes sociales (gestada mediante el acceso y la difusión de la información pertinente) es esencial para que la solidaridad y la responsabilidad marquen el rumbo en las cuestiones referidas al medio ambiente. La participación a la que hacemos referencia no es una mera oportunidad de la sociedad sino una verdadera aspiración cultural vinculada a la protección de la persona humana y de sus valores fundamentales, entre los cuales es pertinente mencionar a la solidaridad social.

...

"Para que las personas puedan efectivizar su derecho al medio ambiente adecuado deben estar debidamente informada acerca de los cambios que acarrearán riesgos de modificarlo. Sólo poseyendo la información necesaria pueden defender y ejercer soberana y democráticamente sus derechos.

La defensa del ambiente puede hacerse de dos maneras: a título preventivo, o bien a título de reparación. Sin embargo, la regla de oro es esta cuestión es la prevención. Por lo tanto, la mejor forma de garantizar el derecho al medio ambiente es asociar el sujeto a la decisión que corre el riesgo de atentar contra su medio ambiente, fomentando y permitiendo su participación en el proceso de decisión.

De ese modo, la información es determinante tanto para hacer valer los derechos de las personas ante una agresión al medio ambiente, como para incorporarse al proceso de toma de decisiones en una cuestión con probables consecuencias nocivas para dicho medio. El acceso a dicha información - que debe ser adecuada completa y comprensible para los ciudadanos - y su fomento, deben ser tareas en las que el Estado asuma el protagonismo que le corresponde, atento trascendencia que el tema tiene para las generaciones presentes y futuras.

La participación social es necesaria para hacer un correcto planteamiento, determinación y selección de las opciones ejecución, seguimiento y permanencia de las mismas. Los proyectos no deben decidirse externamente (como generalmente se hace), pues de este modo están destinados al fracaso por carecer de transferencia y arraigo. Los municipios, los





624

representantes de los diversos grupos sociales, las organizaciones no gubernamentales cobran un papel fundamental en el proceso participativo en materia ambiental. Cuando la comunidad puede involucrarse y tomar decisiones en sus propios proyectos los resultados benéficos son más posibles. Los municipios deben generar normas y mecanismos adecuados en tal sentido, pues su carácter zonal y regional posibilita el protagonismo de la comunidad, la cual viendo sus problemas de cerca tienen mayor reacción al verse afectada en sus más caros intereses, y pudiendo de este modo romper la "inercia" con la que algunas oportunidades debemos luchar. Además, así se aseguraría un sistema adecuado a las necesidades locales, y no desnaturalizando y destinado al fracaso por haber sido ideado sobre la base de intereses externos." (PELLE, Walter. Participación ciudadana y ambiente: apuntes para afrontar el desafío. Revista Jurisprudencia Argentina, 2005 - IV Número Especial, Derecho Ambiental. Coordinador Néstor A. Cafferatta. 30/11/2005, pag. 51-52)



Aunado a lo anterior, es necesario establecer que los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental, permiten manifestar una serie de conflictos latentes en todo el país, sobre todo en las regiones en donde se pretenden ejecutar grandes proyectos de desarrollo.

A fin de determinar si la posible omisión de la consulta pública, o cualquier otra modalidad de participación ciudadana, como un trámite fundamental dispuesto en la ley 6 de 2002, para dictar el acto demandado, se constituye en violación del ordenamiento jurídico, es imperante confirmar si efectivamente la Autoridad no adoptó ninguno de los mecanismos de participación ciudadana señalados en el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, para lo cual se debe retomar el contenido del informe técnico del Ministerio de Ambiente, aportado a esta Superioridad, mediante Nota AG-0855-15 de 18 de marzo de 2015, el cual en su punto décimo primero indica:

"(...) DÉCIMO PRIMERO: Sobre el cargo de violación a los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", es preciso advertir que esta Administración no ha

**podido ubicar registros en la institución que den cuenta del mecanismo de participación ciudadana empleado para la expedición de la resolución objeto del presente recurso (...)."**



Ante tal situación, y de acuerdo a todos los argumentos planteados con anterioridad, esta Sala considera que la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, debe declararse NULA POR ILEGAL, ya que con la emisión de la resolución demandada no se aprecia que se haya realizado ninguna de las modalidades de participación ciudadana que contempla el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, en desarrollo del artículo 24 de la misma norma.

La anterior declaratoria se profiere, ya que la necesidad de la participación ciudadana en el procedimiento a seguir para declarar el establecimiento de un caudal mínimo de disponibilidad en las fuentes hídricas del país, es más que evidente, y obligante para la Administración garantizar ese derecho en la toma de este tipo de decisiones, reconociendo el derecho de la ciudadanía a tener participación en temas ambientales tan importantes como lo es el establecimiento de caudales ecológicos en nuestro país, en cumplimiento de las políticas de protección, conservación del medio ambiente.

En ese orden de ideas, el Decreto Ejecutivo 84 de 9 de abril de 2007 "Por el cual se aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos, sus Principios, Objetivos y Líneas de Acción" establece que la integración de la gestión del agua en el desarrollo económico, social y ambiental, sólo es posible a través de un enfoque sistémico y participativo, lo que según la conceptualización de esta política se logra a través de la *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)*; la cual constituye un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.



Aunado a lo anterior, el principio de participación reconoce la existencia de un deber compartido del Estado y todos los habitantes del territorio nacional con igualdad de género respecto al manejo y la conservación del recurso hídrico. El cumplimiento de este deber requiere de entidades multisectoriales, donde convergen los distintos partícipes de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. La creación de estos sistemas de coordinación y concertación a nivel de cuencas contribuye a construir consensos entre la población y las autoridades gubernamentales que actúan sobre el territorio de la cuenca.

Finalmente, es deber de la Autoridad Nacional del Ambiente someter a la participación ciudadana estos temas ambientales de interés nacional, que en su conjunto afectan y benefician a la ciudadanía en general, así como los intereses y derechos de los ciudadanos que habitan o colindan con las áreas impactadas, y dicha participación es necesaria, tanto para recibir las aportaciones y contribuciones, así como para el entendimiento, internalización, apoyo e involucrarse en el proceso de ejecución de las medidas adoptadas, que las comunidades y la sociedad en general puedan participar en el proceso de toma de decisión.

Los planteamientos realizados por esta Sala se dan a fin de garantizar a la actual y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una efectiva y participativa gestión integrada de los mismos, que permita la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, la adopción de medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales extremos y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa.

En virtud de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, por contravenir los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, se hace innecesario el

63

análisis del resto de los artículos invocados como infringidos por dicho acto administrativo.

Por último y con respecto a la pretensión de la parte actora consistente en la "solicitud especial de estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de la Resolución impugnada", esta Superioridad es del criterio, que a pesar de que el artículo 206 Constitucional concede a esta Sala dicha facultad, la misma se torna imposible debido a la tecnicidad de la Resolución que debe emitirse y que la misma es una atribución privativa del Ministerio de Ambiente. Aunado al hecho que no puede esta Corporación de Justicia, emitir una norma en reemplazo, si la misma ha nacido a la vida jurídica ilegalmente, sin haber sido sometida a los canales participativos que ampliamente se han planteado ut supra, lo que sería contrario a los principios ambientales que hemos sustentado vastamente.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL**, la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente) y **NO ACCEDE** al resto de las pretensiones contenidas en el libelo de demanda.

**NOTIFÍQUESE,**



*Abel Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

*Efren C. Tello C.*  
**EFREN C. TELLO C.**  
MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 2 de marzo de 2017

DESTINO: *Colección Oficial de Panamá*