

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE AMBIENTE

RESOLUCIÓN DM-0114-2026

De 16 de marzo de 2026

Por la cual se ordena la paralización inmediata total y efectiva, de todas las actividades de relleno, disposición de desechos, construcción, ocupación, operación comercial, quema de residuos, manejo de materiales reciclables, modificación del cauce o intervención del ecosistema de manglar, que generen afectaciones ambientales en el cuerpo de agua, áreas de servidumbre y ecosistemas del cauce del Río Abajo, cuenca No. 142, incluyendo sus áreas adyacentes y su desembocadura en la Bahía de Panamá, corregimiento de Parque Lefevre, distrito y provincia de Panamá, como medida de carácter precautorio, preventivo, de interés público y de orden público ambiental.

El suscrito Ministro de Ambiente, en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

Que en la cuenca del Río Abajo, particularmente en el tramo final de su cauce y en las áreas cercanas a su desembocadura en la Bahía de Panamá, se han identificado intervenciones antrópicas consistentes en rellenos con material de construcción, acumulación de residuos sólidos, ocupación irregular de áreas de servidumbre hídrica y alteraciones del sustrato natural del ecosistema de manglar, las cuales generan afectaciones al cuerpo de agua, a su dinámica hidrológica y a los ecosistemas asociados, comprometiendo la integridad ambiental del sistema hídrico y marino-costero;

Que ante la recurrencia de estas actividades en la desembocadura del Río Abajo, ubicada en el sector que colinda entre Costa del Este y Panamá Viejo, el Ministerio de Ambiente, a través de sus direcciones técnicas y de la Dirección Regional Metropolitana, ha realizado diversas acciones de inspección, monitoreo y operativos de control ambiental, en los cuales se ha evidenciado la acumulación significativa de residuos sólidos transportados por la corriente hídrica hacia los ecosistemas de manglar y la Bahía de Panamá, generando presiones ambientales sobre estos ecosistemas marino-costeros;

Que, en recientes inspecciones realizadas al sitio antes indicado, por Dirección Nacional Costas y Mares, según Informe Técnico No. 026-2026, elaborado el 12 de marzo de 2026, de la Dirección de Seguridad Hídrica, según Informe Técnico s/n, elaborado en fecha 9 de marzo de 2026 y de la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental, según Informe Técnico No. DERIAM-007-2026, elaborado en fecha 7 de febrero de 2026, se ha documentado mediante análisis comparativos de imágenes satelitales del periodo 2006 al 2026 y recorridos por las diversas zonas afectadas del cauce del río abajo, cambios en la ocupación del territorio y expansión urbana en el entorno, durante los últimos 20 años;

Que, mediante el Informe Técnico DICOMAR No. 026-2026 de 12 de marzo de 2026, elaborado por la Dirección Nacional de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente y contenido en el expediente administrativo correspondiente, se documentaron mediante análisis geoespacial, revisión comparativa de imágenes satelitales históricas y recientes, así como evaluaciones técnicas del área, las afectaciones ambientales generadas por intervenciones antrópicas, rellenos con material pétreo, acumulación de residuos sólidos y alteraciones del sustrato natural en el ecosistema de manglar ubicado en el tramo final del Río Abajo y su desembocadura hacia la Bahía de Panamá,

Que con base en los informes técnicos antes citados y en el análisis geoespacial realizado sobre el área de estudio, se efectuó una estimación preliminar de las áreas de relleno identificadas dentro del cauce del Río Abajo, sus áreas de servidumbre hídrica y los ecosistemas de manglar asociados, determinándose el metraje aproximado de las superficies intervenidas, así como su ubicación geoespacial dentro de zonas de protección ambiental;

ESTIMACIÓN PRELIMINAR DE ÁREAS DE RELLENO IDENTIFICADAS

Sitio	Área total de relleno identificado (m²)	Ecosistema afectado	Coordenadas UTM	
			Este	Norte
Sitio 1	424	Bosque de galería	666641	996582
Sitio 2	934	Bosque de galería	666675	996536
Sitio 3	156	Bosque de galería	666768	996381
Sitio 4	12,528	Manglar	666793	996245
Sitio 5		Manglar	666769	996141

Que las conclusiones a las que se arriban producto de estas inspecciones son:

- Se confirma la existencia de un relleno compuesto por escombros de construcción que obstruye aproximadamente el 70 % del cauce del Río Abajo, generando un impacto directo sobre la dinámica hidráulica del sistema, incluyendo represamiento, desbordes e inundaciones recurrentes en las comunidades de Puente del Rey y Villas del Rey.
- El material depositado y los residuos arrastrados aguas abajo han provocado una afectación ambiental significativa sobre el ecosistema de manglar, estimada en alrededor de 9,500 m². Esta afectación constituye una intervención no autorizada en un ecosistema protegido, contraviniendo el marco legal vigente que regula la conservación de manglares y humedales marino-costeros.
- Se comprobó la presencia de desechos sólidos y actividades informales de reciclaje y talleres mecánicos que operan sin permisos ambientales, generando riesgos de contaminación por derrames de hidrocarburos y residuos peligrosos, en contravención con las obligaciones establecidas en el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y el artículo 402 del Código Penal.
- Se identificaron construcciones residenciales y comerciales desarrolladas sobre áreas rellenadas sin contar con los permisos ambientales correspondientes ni con estudios de impacto ambiental, lo cual incumple las disposiciones del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 e incurre en agravantes de responsabilidad conforme al artículo 399 del Código Penal cuando las actividades operan sin autorización.
- La ocupación del cauce natural mediante ampliaciones de viviendas y otras estructuras reduce aún más la sección hidráulica del río, incrementando la vulnerabilidad a inundaciones y configurando potencial obstrucción de cauce según lo tipificado en el artículo 400 del Código Penal.
- La presencia de puntos de quema de residuos constituye una práctica ambientalmente inadecuada que deteriora la calidad del aire y afecta la salud de la población, incumpliendo el marco de control de contaminación previsto en el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.
- En su conjunto, las actividades observadas evidencian una afectación severa al sistema hídrico, al ecosistema de manglar y a la seguridad de las comunidades, representando incumplimientos administrativos, ambientales y potenciales delitos ambientales. Las acciones observadas vulneran las disposiciones de la Ley General de Ambiente, la normativa de protección de manglares, las obligaciones establecidas en la Ley de Vida Silvestre y los tipos penales establecidos en los artículos 399, 400 y 402 del Código Penal.

- Que el área objeto de intervención se encuentra dentro de la Zona de Reserva Marino Costera de los Manglares de Panamá Viejo, declarada mediante Resolución ADM/ARAP No. 036 de 24 de septiembre de 2013, lo cual refuerza el régimen especial de protección ambiental aplicable a estos ecosistemas.
- Se concluye que es necesaria la aplicación inmediata de medidas administrativas, incluyendo la suspensión de actividades, la remoción controlada del relleno, la restauración del manglar conforme al manual aprobado por MiAMBIENTE en 2021 y la apertura de procesos sancionadores, sin perjuicio de la remisión del caso a las autoridades competentes para la posible investigación penal.

Que el Artículo 1 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente señala lo siguiente:

“Artículo 1: Se crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente”.

Que con fundamento en lo establecido en la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, el Ministro de Ambiente tendrá entre sus atribuciones:

- Hacer cumplir la Ley 8 de 2015, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen.
- Emitir las resoluciones y las normas técnicas y administrativas para la ejecución de la Política Nacional de Ambiente y la protección de los recursos naturales, terrestres e hidrobiológicos, en el área de su competencia, vigilando su ejecución, de manera que se prevenga la degradación ambiental.

Que, con relación al deber del Estado con la protección del ambiente y la tutela de sus recursos naturales, la Constitución Política de la República de Panamá, consagra en sus artículos 118, 119 y 120, Título III, Capítulo 7, Régimen Ecológico, lo siguiente:

“ARTICULO 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”.

“ARTICULO 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”.

“ARTICULO 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”.

Que con relación a la necesidad de aplicar medidas precautorias y preventivas para evitar mayores daños al ambiente y prevenir su degradación, el Artículo 15 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, dispone:

“Artículo 15. Ante hallazgos de incumplimiento en la presentación o ejecución del estudio de impacto ambiental o cualquier otro instrumento de gestión

ambiental que corresponda, durante inspección técnica, el Ministerio de Ambiente podrá paralizar cautelarmente las actividades del proyecto, obra o actividad de la que se trate, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan. Así mismo, el Ministerio podrá adoptar en forma inmediata cualquier otra medida provisional tendiente a prevenir daños al ambiente y a la salud humana”.

Que los artículos 103, 104 y 107 del Texto único de la Ley General de Ambiente establecen:

“Artículo 103: El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación y asumir los costos correspondientes.”

“Artículo 104: Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionados con el ambiente.”

“Artículo 107: El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, su Plan de Manejo Ambiental o su resolución de aprobación, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, las Leyes y demás normas complementarias constituyen infracción administrativa. Dicha infracción será sancionada por el ministro de Ambiente con amonestación escrita y/o suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa y/o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las sanciones principales y accesorias dispuestas en las normas complementarias existentes.”

Que los artículos 73 y 74 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, consagran que los recursos marinos - costeros son bienes de dominio público del Estado, en tanto que su aprovechamiento, manejo y conservación deben regirse por las disposiciones que emita Ministerio de Ambiente. Esta regulación impone una estricta obligación de protección, configurando cualquier intervención sin la debida autorización como una infracción que atenta contra el patrimonio natural y el interés público;

Que la Bahía de Panamá fue designada Sitio Ramsar el 20 de octubre de 2003, además de ser declarado refugio de vida silvestre. En ese sentido, acuerdo a la Convención de RAMSAR sobre los Humedales de Importancia Internacional, aprobada por la República de Panamá mediante la Ley 6 de 3 de enero de 1989, por las funciones ecológicas fundamentales de los humedales en su calidad de reguladores de los regímenes hidrológicos y en tanto que hábitats de una fauna y flora características y, particularmente, de las aves acuáticas, son zonas que merecen una especial protección;

Que el artículo 33 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006 establece de forma precisa la prohibición de la tala, el uso y la comercialización de los bosques de manglar, así como de sus productos, partes y derivados. En este sentido, cualquier acción que conlleve la remoción o alteración del manglar sin la correspondiente autorización resulta contraria al ordenamiento jurídico y a las políticas de protección ambiental;

Que el Artículo 41 del Decreto 55 de 1973, sobre Servidumbre de Aguas, establece que debe mantenerse una franja de tres (3) metros de servidumbre de uso público, en los márgenes externos de los cauces naturales, destinada a garantizar el acceso a estos cuerpos de agua;

Que los cauces naturales, sus servidumbres hídricas y los ecosistemas de manglar constituyen bienes de dominio público del Estado, cuyo uso, ocupación o modificación requiere

autorización expresa de la autoridad competente, siendo nula cualquier intervención realizada sin el cumplimiento de los requisitos legales y ambientales correspondientes;

Que la Ley 304 del 31 de mayo de 2022, que protege los sistemas marino-costeros, en su Artículo 12, prohíbe la construcción, modificación o cualquier tipo de actividad, en ecosistemas de arrecifes coralinos, pastos marinos y ecosistemas asociados que pueda causar daño irreversible a su salud ecosistémica. Así mismo el Artículo 20 establece que se prohíbe tirar, arrojar, verter o depositar desperdicios, materiales o residuos sólidos o líquidos en cursos de aguas, arrecifes, comunidades coralinas, pastos marinos y manglares;

Que mediante la Ley 287 de 24 de febrero de 2022, en su artículo 1, reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos, así como reconoce las obligaciones que tienen el Estado y todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, para garantizar el respeto y protección de estos derechos;

El Estado, a través de su ordenamiento jurídico, políticas públicas y programas, debe asegurar un uso sostenible de los beneficios ambientales de la Naturaleza, la prevención y control de factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones y la restauración por los daños causados. Además, promoverá la participación y responsabilidad ciudadana y empresarial en la materia, así como el acceso a la información y a la justicia en asuntos ambientales;

Que conforme a lo consagrado en el Artículo 14 de la Ley 287 de 2022, la Naturaleza tiene derecho a ser restaurada luego de ser afectada directa o indirectamente por cualquier actividad humana. Este derecho debe ser garantizado por el Estado, independientemente de que con posterioridad este pueda repetir contra la persona natural o jurídica causante del daño;

Que conforme al principio de prevención y al principio precautorio reconocidos en el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, cuando exista peligro de daño grave o irreversible al ambiente, la autoridad ambiental deberá adoptar medidas eficaces para impedir la degradación ambiental, aun cuando no exista certeza científica absoluta sobre la magnitud total del daño;

Que, en virtud de lo anterior, procede la paralización de manera inmediata de todas las actividades de rellenos con material tipo escombros o caliche, depósito de desechos sólidos o vertimiento de líquidos, almacenamiento y manejo informal de materiales reciclables, construcción de infraestructura, operación de locales comerciales, quema de residuos y en general cualquier actividad antrópica que genere afectaciones ambientales en el cuerpo de agua, áreas de servidumbre y ecosistemas asociados en el cauce del Río Abajo, cuenca N° 142, incluyendo las áreas adyacentes al cauce del río y su desembocadura en la Bahía de Panamá, corregimiento de Parque Lefevre, distrito y provincia de Panamá, como medida precautoria y preventiva para detener afectaciones ambientales al área intervenida;

Que el área objeto de la presente medida corresponde al polígono técnico delimitado en los informes de inspección y análisis geoespacial incorporados al expediente administrativo, el cual comprende el cauce del Río Abajo, sus áreas de servidumbre hídrica y ecosistemas de manglar asociados hasta su desembocadura en la Bahía de Panamá;

Que la protección del ambiente constituye un interés público superior y un deber fundamental del Estado, por lo que las autoridades administrativas están obligadas a adoptar las medidas necesarias para prevenir, detener y reparar cualquier afectación a los recursos naturales, especialmente cuando se trata de ecosistemas estratégicos como los sistemas hídricos y los manglares, cuya degradación compromete la seguridad ambiental, la salud pública y la integridad de los ecosistemas marino-costeros;

Que, conforme al principio de responsabilidad ambiental, quien cause daño al ambiente está obligado a prevenirlo, mitigarlo y repararlo, asumiendo los costos derivados de las medidas necesarias para la restauración del ecosistema afectado;

Que, en atención a los hallazgos técnicos verificados, al riesgo ambiental grave e inminente que representan las actividades antrópicas ilegales identificadas en el cauce del Río Abajo y sus ecosistemas asociados, y en ejercicio de las competencias constitucionales, legales y reglamentarias conferidas al Ministerio de Ambiente como ente rector de la política ambiental del Estado, resulta imperativo adoptar medidas administrativas inmediatas, preventivas y precautorias tendientes a detener la continuidad del daño ambiental, salvaguardar el interés público ambiental, garantizar la integridad de los sistemas hídricos y marino-costeros, y asegurar la protección de los derechos de la Naturaleza y de las comunidades potencialmente afectadas, facultando a esta autoridad para ordenar la paralización efectiva de toda actividad que comprometa la estabilidad ecológica del área intervenida, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la paralización inmediata total y efectiva de todas las actividades de rellenos con material tipo escombros o caliche, depósito de desechos sólidos o vertimiento de líquidos, almacenamiento y manejo informal de materiales reciclables, construcción de infraestructura, operación de locales comerciales, quema de residuos, modificación del cauce o intervención del ecosistema de manglar, y en general cualquier actividad antrópica que genere afectaciones ambientales en el cuerpo de agua, áreas de servidumbre hídrica y ecosistemas asociados en el cauce del Río Abajo, cuenca No. 142, incluyendo las áreas adyacentes al cauce del río y su desembocadura en la Bahía de Panamá, corregimiento de Parque Lefevre, distrito y provincia de Panamá como medida de carácter precautorio, preventivo, de interés público y de orden público ambiental.

SEGUNDO: ORDENAR el retiro inmediato de equipos, maquinarias, materiales y estructuras temporales utilizadas en las actividades ilegales detectadas dentro del área objeto de la presente resolución, sin perjuicio de las actuaciones administrativas o judiciales que correspondan respecto de las estructuras permanentes.

TERCERO: ORDENAR el sellado preventivo de accesos, áreas de descarga y puntos de intervención.

CUARTO: OTORGAR un plazo improrrogable de setenta y dos (72) horas, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, para que las personas naturales o jurídicas responsables de las actividades en el área objeto de la presente medida procedan a:

1. Remover el material de relleno, escombros, desechos sólidos, estructuras temporales y cualquier otro elemento introducido ilegalmente en el cauce del Río Abajo, sus áreas de servidumbre hídrica y los ecosistemas asociados.
2. Realizar la limpieza inmediata del área intervenida, evitando la dispersión de residuos hacia el cauce del río y el ecosistema de manglar, garantizando su recolección, transporte y disposición final en sitios autorizados conforme a la normativa ambiental vigente.
3. Iniciar las acciones de restauración ambiental necesarias para retornar el sitio afectado a condiciones lo más cercanas posible a su estado previo al daño ambiental causado, bajo supervisión del Ministerio de Ambiente.

El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo facultará al Ministerio de Ambiente para ejecutar directamente o a través de terceros las medidas necesarias para la limpieza, remoción y restauración del área afectada, sin perjuicio de la apertura de los procesos administrativos sancionatorios correspondientes y de las responsabilidades civiles y penales que pudieran derivarse.

QUINTO: DISPONER que el cumplimiento de la presente Resolución será coordinado por el Ministerio de Ambiente a través de sus Direcciones Nacionales y de la Dirección Regional Metropolitana, pudiendo requerir el apoyo de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, la Policía Nacional, el Municipio de Panamá, el Ministerio Público, el Juez de Paz del corregimiento de Parque Lefevre y cualquier otra autoridad competente.

SEXTO: ADVERTIR que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución podrá dar lugar a la apertura de los procesos administrativos sancionatorios correspondientes por infracciones a la normativa ambiental vigente, de conformidad con lo establecido en el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y demás normas aplicables, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran derivarse de los hechos investigados.

SÉPTIMO: DECLARAR el área como zona ambientalmente intervenida bajo control administrativo especial del Ministerio de Ambiente, con el propósito de implementar medidas de restauración ecológica, recuperación del cauce y rehabilitación del ecosistema de manglar afectado.

OCTAVO: ORDENAR a las Direcciones Nacionales de Costas y Mares, Seguridad Hídrica, Verificación del Desempeño Ambiental y demás dependencias técnicas competentes del Ministerio de Ambiente, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, la formulación, coordinación e implementación del plan de restauración ecológica, recuperación del cauce y rehabilitación del ecosistema de manglar afectado, así como la ejecución de las inspecciones, evaluaciones técnicas y medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de la presente resolución.

NOVENO: INSTRUIR a la Dirección Regional Metropolitana del Ministerio de Ambiente para que, dentro del ámbito de su competencia, realice el seguimiento, fiscalización, levantamiento de informes técnicos y apertura de los procesos administrativos sancionatorios que correspondan por las infracciones ambientales detectadas en el área objeto de la presente resolución.

DÉCIMO: La presente Resolución entra a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Ley 8 de 25 de marzo de 2015; Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; Ley 24 de 7 de junio de 1995; Ley 287 de 24 de febrero de 2022; Ley 38 de 31 de julio de 2000; Ley 2 de 7 de enero de 2006; Ley 304 de 31 de mayo de 2022; Ley 6 de 3 de enero de 1989 (Convención Ramsar); Decreto Ejecutivo 55 de 1973; Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004; Código Penal de la República de Panamá; y demás normas concordantes y complementarias.

Dado en la ciudad de Panamá, a los dieciséis (16) días del mes de Marzo de dos mil veintiséis (2026).

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,



JUAN CARLOS NAVARRO.
Ministro