Policy Brief · Agua

CIEPS
Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP – PANAMÁ

Lo que no se ve, no se exige



Tres ajustes a la eventual propuesta unificada de los Proyectos de Ley 655 y 657 sobre plantas de tratamiento de aguas residuales en proyectos habitacionales.

Noviembre de 2026

Autora: Mariana Acedo Iovane, Lic. Philosophy, Politics and Economics (PPE) con enfoque en Carrera Diplomática por la Universidad de Navarra. Asistente Técnica de Proyectos del Centro de Pensamiento de CIEPS AIP. Lic. Clara Pérez Morales. Investigadora en Formación del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales – AIP.

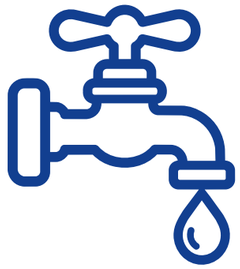
Revisado por: Dr. Juan J. Moreno M. Investigador del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales - AIP y Asociado del Centro de Investigación Educativa de Panamá -AIP. Dr. Osvaldo Jordán Ramos. Docente en Florida State University (FSU), sede de Panamá, e investigador asociado de CATHALAC. Dr. Lenín Alfonso Morales. Investigador del Centro de Investigación Educativa (CIEDU-AIP).

Resumen ejecutivo

La mitad de las personas encuestadas (49.6%) evaluó mal o muy mal el servicio de agua, y siete de cada diez (69.3%) calificaron así los servicios públicos en conjunto (CIEPS, 2025). La conversación ciudadana se centra en el agua que llega a la casa y deja de lado el agua que se va. Es la de baños y cocinas, que en las urbanizaciones pasa por plantas de tratamiento y termina en ríos y quebradas, de donde vuelve en parte al consumo de otras comunidades. En 2025, uno de cada nueve encuestados (11.3%) señaló la basura y las aguas negras como principal problema de su comunidad, pero en los grupos focales nadie mencionó las plantas de tratamiento.

Los Proyectos de Ley 655 y 657 buscan ordenar este vacío. El 657 ya exige al promotor operar la planta durante al menos cinco años, con operador certificado, análisis de laboratorio, garantía y fondo de mantenimiento. Queda por precisar el acceso público al Registro Nacional, que el 655 deja a la reglamentación, y a los informes semestrales, que el 657 dirige a la autoridad competente. También queda por precisar cómo se calculan la garantía y el fondo, cómo se mide la capacidad de quien recibe la planta y con qué criterios y recursos se adecúan en dos años las urbanizaciones existentes.

Se proponen tres ajustes para la discusión conjunta de ambos proyectos. El primero es el acceso público al Registro Nacional de plantas de tratamiento, con informes abiertos y una ventanilla de reclamos con plazo. El segundo, una garantía y un fondo con criterios de cálculo, con la responsabilidad del promotor hasta que se verifique el traspaso. El tercero, el traspaso al IDAAN con presupuesto de operación asignado y un inventario por riesgo de las plantas existentes.



La mitad de las personas encuestadas evaluó mal o muy mal el servicio de agua. Además, uno de cada nueve señaló la basura y las aguas negras como el principal problema de su comunidad.

Mensajes clave

1

La ciudadanía evalúa el agua que llega; la que se va solo la ve cuando falla. Ninguno de los cuatro grupos focales habló de plantas de tratamiento.

2

El Proyecto 657 fija un mínimo de cinco años de responsabilidad del promotor y exige una garantía, pero aún no precisa cómo calcularla ni cuándo se libera .

3

Tres ajustes: registro abierto al público, garantía que dure y traspaso con presupuesto.

4

Lo que no se ve, no se exige. Con información pública, residentes y autoridades podrían verificar que la ley se cumpla.



Policy Brief · Agua

Planteamiento del problema

La crisis hídrica del país no obedece a la falta de agua, sino a un acceso deficiente en cantidad, calidad y equidad (Jordán, 2026), con problemas de gestión y planificación que no son nuevos. Entre los factores que la agravan figuran El Niño, la demanda del Canal de Panamá y la falta de políticas sostenidas (Jordán, 2026). Los grupos focales añadieron el crecimiento urbano, la infraestructura antigua sin actualizar, la desconfianza y la brecha entre quienes tienen agua y quienes no (Melgar, 2026). La Constitución aún no consagra de forma explícita el derecho al agua potable. El Proyecto de Ley 15 de 2024, que lo reconocía, fue vetado por el Ejecutivo (La Estrella de Panamá, 2024), y en febrero de 2026 el Pleno no reunió los votos para aprobarlo por insistencia (Asamblea Nacional, 2026f).

Según Jordán (2026), los principales usuarios del agua han sido históricamente la electricidad, el transporte y la agroindustria, mientras las carencias recaen en la población. El mismo autor señala que los usuarios rechazan incrementos en el costo del recurso, sea por nuevos cánones, como los servicios ambientales, o por su administración privada. También indica que en la discusión de una nueva institucionalidad ha faltado capacidad de negociación.

La norma ya reconoce que el agua es de uso público y de dominio público en todos sus estados, y que quienes la aprovechan deben realizar las obras necesarias para conservarla (Constitución; Texto Único de la Ley 41 de 1998). La institucionalidad, en cambio, está fragmentada: según Jordán (2026), el IDAAN concentra las frustraciones ciudadanas sin ser el ente rector, y la emergencia ha sustituido a la planificación. En la Mesa de Agua del Taller Interinstitucional (20 de agosto de 2026) se propuso crear la Autoridad Nacional del Agua e integrar las instituciones con competencias dispersas (CIEPS, 2026b).

En saneamiento, la regla vigente es clara en el papel: el promotor construye la planta y debe traspasarla gratis al IDAAN al terminar el proyecto (Ley 77 de 2001, art. 41). En la práctica, muchos traspasos no se concretan: el decreto que los reglamenta no prevé sanciones y pueden pasar años sin que ocurran (Asamblea Nacional, 2026e). Mientras tanto, los residentes heredan sistemas que no saben operar, con plantas deficientes, malos olores y contaminación de ríos y acuíferos (Asamblea Nacional, 2026a). Tres proyectos buscan corregirlo por vías distintas. El 655 fija reglas de operación y crea un registro nacional, y el 657 amplía la responsabilidad del promotor. El 656, aprobado en primer debate, obligaría al IDAAN a recibir todas las plantas traspasadas y no solo las de vivienda de interés social de hasta B/. 15,000.

El problema afecta a los residentes de urbanizaciones y barriadas que heredan una planta que no saben operar, y a las comunidades aguas abajo, cuyos ríos y quebradas reciben las descargas. El ministro de Ambiente informó el 18 de agosto de 2026 que 1,200 plantas de tratamiento habían colapsado (Samaniego, 2026). La discusión conjunta de los proyectos 655 y 657 puede avanzar sin esperar la reforma institucional del agua. Aún debe precisar el acceso público a los informes y al registro, los criterios de cálculo de la garantía y del fondo, y un inventario con plazos por riesgo para las plantas existentes. La visibilidad es el primer paso, porque casi nadie ve funcionar una planta y lo que la ciudadanía no ve, no lo puede exigir.



Hoy, el IDAAN solo está obligado a recibir y operar las plantas de vivienda de interés social de hasta B/. 15,000. El Proyecto 656 extendería esa obligación a todas las plantas traspasadas.

Evidencia y hallazgos

1. Lo que mide la encuesta: una de cada dos personas califica mal el agua

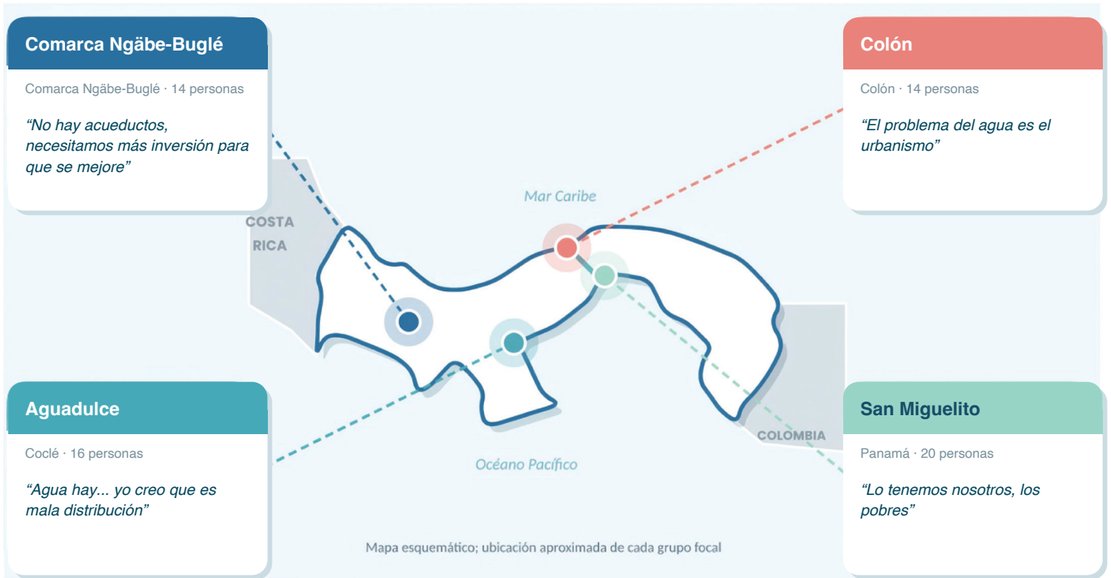
Una de cada dos personas encuestadas en 2025 (49.6%) calificó mal o muy mal el servicio de agua, y siete de cada diez (69.3%) los servicios públicos en conjunto (CIEPS, 2025). La valoración del agua no muestra un cambio claro desde 2019: la diferencia es demasiado pequeña para afirmar que exista (CIEPS, 2026a, gráfico 14). En 2026, casi tres de cada diez personas (28.4%) indicaron que el agua de su vivienda nunca o rara vez es segura para el consumo (CIEPS, 2026c).

El agua y el saneamiento figuran entre los principales problemas de las comunidades: en 2025, el agua potable fue el principal para el 15.4% de los encuestados, y la basura y las aguas negras, para el 11.3% (CIEPS, 2025). Esta última respuesta fue más frecuente en zonas urbanas (13.8%) que en zona rural (5.5%). En 2026, seis de cada diez personas (62.5%) declararon que su vivienda dispone de alcantarillado, y en zona rural, una de cada tres (33.9%) (CIEPS, 2026c). Disponer de alcantarillado refleja acceso a infraestructura de recolección, pero no indica si esas aguas reciben tratamiento; ese tramo depende de plantas como las que regulan los proyectos analizados.

2. Quienes participan piden respuestas: lo que dicen los grupos focales

Los cuatro grupos coincidieron en que el agua condiciona el acceso a los demás servicios, idea que la síntesis resume en la frase "Sin agua no podemos tener educación o salud". Los testimonios lo ilustran: en San Miguelito, una escuela sin agua de la que los estudiantes regresan a su casa, y en la comarca Ngäbe-Buglé, recoger agua de lluvia para sustentarse dos días. En Aguadulce, sin tanque y bomba la mayoría de las casas no tiene agua, y en Colón un participante atribuye al agua que «está oliendo mal» un malestar de garganta (Melgar, 2026). **La figura 1** ubica una voz por territorio.

Figura 1: Una voz por territorio, grupos focales sobre servicios públicos (resultados presentados el 20 de agosto de 2026)



Fuente: Melgar (2026), resultados preliminares de cuatro grupos focales. Citas tomadas de la síntesis de resultados y de las transcripciones



Casi 3 de cada 10 personas indicaron que el agua de su vivienda nunca o rara vez es segura para beber. En la zona rural, solo una de cada tres viviendas dispone de alcantarillado.

3. La calidad del agua preocupa y se vincula con el territorio

Tres de los cuatro grupos vincularon la calidad del agua con lo que ocurre en su territorio (Melgar, 2026). En Aguadulce mencionaron químicos agropecuarios; en San Miguelito, agua "horrible"; y en Colón, desorden urbano y un vertedero a cielo abierto a menos de un kilómetro de la potabilizadora de Esperanza. Solo en Colón se mencionaron aguas negras en la calle.

> **" ...ahora el agua huele [...] el agua está oliendo mal y al menos en el último mes, mi mamá y yo nos enfermamos de la garganta..."**
>
> Participante del grupo focal de Colón, 2026.

4. Lo que nadie nombra: las plantas de tratamiento

Las plantas de tratamiento no aparecieron en ninguno de los cuatro grupos, y las aguas negras se mencionaron una sola vez, en Colón (véase la figura 2). Como la guía de preguntas no incluyó el saneamiento, esta ausencia no indica falta de interés; junto con la encuesta, sugiere que el saneamiento se percibe cuando falla en la calle y no en la infraestructura que lo trata. En la Mesa de Agua, el saneamiento apareció como promesa política ("cero letrinas" junto a "agua 24/7") que se pierde porque "al cambio de gobierno desaparece el plan" (CIEPS, 2026b).

Figura 2: De qué se habló en los grupos focales y de qué no

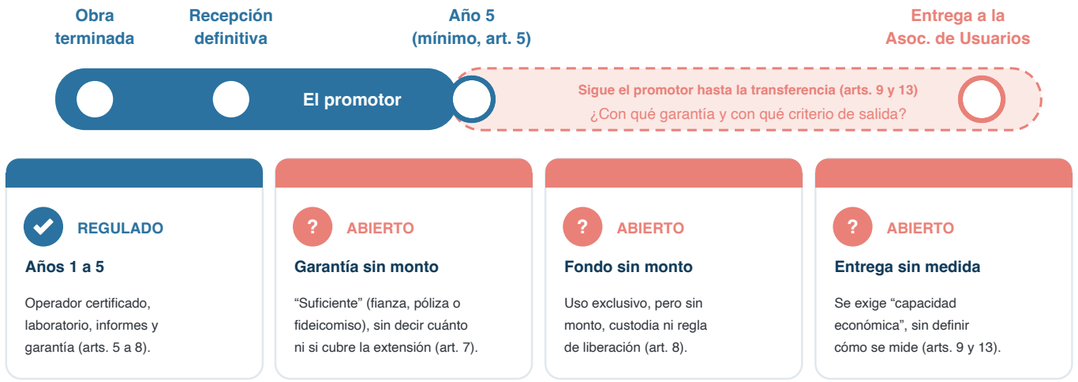


Fuente: elaboración propia con base en Melgar (2026) y las transcripciones de los grupos focales.

5. El Proyecto 657 responsabiliza al promotor; aún falta definir el monto y el criterio de salida

El Proyecto 657 ya establece un responsable, el promotor, y le exige contratar un operador certificado, mantener registros y constituir una garantía financiera para obtener el permiso de ocupación (arts. 5 a 8). **La figura** 3 muestra estas obligaciones a lo largo de la vida de la planta y los puntos que aún quedan por precisar.

Figura 3: Qué regula el Proyecto 657 y qué deja abierto a lo largo de la vida de la planta



Fuente: con base en los arts. 5 a 9, 13 y 25 del Proyecto de Ley 657 (Asamblea Nacional, 2026a).

El promotor responde por la planta al menos cinco años y solo puede entregarla cuando los propietarios estén organizados, demuestren capacidad económica y MiAmbiente y Minsa certifiquen su funcionamiento (arts. 5 y 9). En urbanizaciones sin propiedad horizontal, el proyecto lo dice de forma expresa: el promotor sigue a cargo hasta que la Asociación de Usuarios cumpla los requisitos (art. 13). El proyecto exige una garantía «suficiente» y un fondo, pero aún no dice cuánto deben valer, quién los calcula ni cuándo se liberan (arts. 7 y 8). Tampoco define cómo se mide la «capacidad económica» ni qué pasa si los residentes reciben una planta que no pueden sostener; en ese caso, el riesgo podría recaer en ellos.

6. La ciudadanía reporta, pero aún no puede ver qué pasó con su reporte

Casi seis de cada diez personas que reportaron un problema de agua (57.9%) indicaron que nunca o rara vez se lo resuelven con rapidez (CIEPS, 2026c). Una participante de la Mesa de Agua lo ilustró: llamó cuatro veces para reportar «una misma cosa reventada» (CIEPS, 2026b). Con las plantas podría ocurrir lo mismo. El 657 ya prevé inspecciones de MiAmbiente y Minsa (art. 19), pero sus informes semestrales se entregan a «la autoridad competente» (art. 6), y el 655 deja a la reglamentación el acceso al Registro Nacional (art. 17). Jordán (2026) señaló la falta de transparencia en la institucionalidad del agua y Deago (2026) propone un observatorio nacional de datos abiertos con gemelos digitales de plantas; abrir el registro sería un primer paso en esa dirección.



Casi 6 de cada 10 personas que reportaron un problema de agua dicen que nunca o rara vez se lo resuelven con rapidez.

Análisis e implicaciones

Figura 4: Teoría del cambio de los tres ajustes



Teoría del cambio. Si la Asamblea abre el Registro Nacional al público, fija por ley criterios para calcular la garantía y el fondo y vincula el traspaso de cada planta a una previsión presupuestaria verificable, entonces más plantas operarían con financiamiento y verificación. Esto ocurriría porque residentes, juntas comunales y autoridades podrían exigir el cumplimiento con información pública y con reclamos que reciben respuesta. El supuesto principal es que MiAmbiente, Minsa e IDAAN cuenten con capacidad técnica para validar estudios y mantener el registro.

Tabla 1: Análisis DAFO-CAME de los proyectos de ley

FORTALEZAS	**Recomendación: 1, 2 y 3**
DIAGNÓSTICO	**ESTRATEGIA CAME**
El 657 ya asigna un responsable, el promotor, y exige operador certificado, análisis de laboratorio, garantía y fondo (arts. 5 a 8). El 655 crea el Registro Nacional (art. 17) y admite gradualidad por riesgo en cinco obligaciones (art. 25). El régimen vigente prevé el traspaso gratuito al IDAAN (Ley 77, art. 41) y un año de prueba (Decreto Ejecutivo 268), con plazos que requieren aclaración.	Mantener la responsabilidad del promotor, el operador certificado y el traspaso al IDAAN como base de la discusión conjunta.
DEBILIDADES	**Recomendación: 1 y 2**
DIAGNÓSTICO	**ESTRATEGIA CAME**
El acceso al Registro Nacional del 655 queda a la reglamentación (art. 17), y los informes semestrales del 657 se entregan a la autoridad (art. 6). La garantía y el fondo aún no tienen criterios de cálculo (arts. 7 y 8 del 657). Las plantas existentes tienen dos años para adecuarse (art. 25 del 657), sin inventario por riesgo.	Corregir con acceso público al registro, informes abiertos y reclamos con respuesta, y con una regla de cálculo para la garantía y el fondo.
OPORTUNIDADES	**Recomendación: 1 y 3**
DIAGNÓSTICO	**ESTRATEGIA CAME**
La unificación del 655 y el 657 se propuso el 27 de octubre de 2026, con ambos proyectos en primer debate; el 656 espera su segundo debate. La Mesa de Agua propuso una Autoridad Nacional del Agua, y Deago (2026), un observatorio de datos abiertos. La ciudadanía ya reporta problemas de agua.	Explotar el calendario legislativo para incorporar los ajustes en cada debate y diseñar el registro en datos abiertos con apoyo de la UTP (CIHH).
AMENAZAS	**Recomendación: 3**
DIAGNÓSTICO	**ESTRATEGIA CAME**
El ministro de Ambiente informó en agosto de 2026 que 1,200 plantas de tratamiento habían colapsado (Samaniego, 2026). En San Miguelito se señaló que el IDAAN no tiene las piezas para reparar el sistema (Melgar, 2026), y en la Mesa de Agua, que los planes se pierden con el cambio de gobierno (CIEPS, 2026b). Hay tres receptores posibles de las plantas en discusión: el IDAAN, la Asociación de Usuarios y la ANAPS del Proyecto 745.	Afrontar vinculando cada traspaso al acta de aceptación y a una previsión presupuestaria verificable, con los ajustes que requieren los arts. 4 y 6 del 656. Aplicar la misma condición si el receptor es una Asociación de Usuarios y publicar cada año el inventario y su prioridad.

Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Ley 655, 656, 657 y 745 (Asamblea Nacional, 2026a, 2026b, 2026c, 2026e), Samaniego (2026), CIEPS (2026b, 2026c) y Deago (2026).

Recomendaciones

Las tres recomendaciones se proponen como un solo conjunto de ajustes para la discusión conjunta de los Proyectos 655 y 657 y para cualquier propuesta unificada; la tercera aplica también al Proyecto 656. Conviene fijar en la ley los elementos esenciales de estas obligaciones y dejar a la reglamentación su desarrollo técnico. Los artículos citados corresponden a los textos de cada expediente al 5 de noviembre de 2026 y podrían cambiar.

1. Planta a la vista

Garantizar, durante el primer debate y en cualquier propuesta unificada, el acceso público, en datos abiertos, al Registro Nacional de plantas de tratamiento (art. 17 del 655), con los informes semestrales que exige el 657 y los análisis de laboratorio. Incluir una ventanilla única de reclamos con un plazo fijo de respuesta y publicar en el mismo registro cada reclamo y su respuesta, sin datos personales.

Beneficio esperado: casi seis de cada diez personas que reportaron un problema de agua (57.9%) indicaron que nunca o rara vez se lo resuelven con rapidez (CIEPS, 2026c). Con el registro, residentes y juntas comunales podrían seguir cada reclamo, y MiAmbiente y Minsa sabrían qué plantas acumulan quejas.

2. Dinero que dure

Fijar durante el primer debate, en cualquier propuesta unificada, cómo se calculan la garantía y el fondo (arts. 7 y 8 del 657). La garantía cubriría al menos el costo proyectado de operar y mantener la planta durante el período de responsabilidad, en cuenta separada y con cobertura hasta el traspaso verificado. El fondo, que financia la operación futura, se calcularía por separado para no duplicar costos a los residentes. Hacer explícito para todos los proyectos que el promotor responde hasta ese traspaso, como el art. 13 del 657 ya dispone para urbanizaciones sin propiedad horizontal (art. 5 del 657).

Beneficio esperado: los residentes que hoy heredan una planta que no saben operar dejarían de asumir su costo, y la Asociación de Usuarios y MiAmbiente podrían consultar en el registro el monto de la garantía y del fondo.

3. Traspaso con presupuesto y prioridad por riesgo

Vincular el traspaso de cada planta al IDAAN, además del acta de aceptación que ya exige el Decreto Ejecutivo 268, a una previsión presupuestaria verificable para operarla. Esa previsión se calcularía con los informes trimestrales de costos del año de prueba, que hoy el decreto solo usa como referencia para el presupuesto del IDAAN. Para que pueda aprobarse antes del traspaso, el Proyecto 656 tendría que ajustar en su segundo debate los artículos que solo financian plantas ya recibidas y sujetan su recepción al presupuesto disponible (arts. 4 y 6). Disponer además que el inventario nacional del 656 priorice las plantas existentes por riesgo sanitario y ambiental, con plazos escalonados de adecuación (art. 25 del 657), e incluya entre sus criterios los reclamos de la ventanilla de la recomendación 1. El inventario y su orden de prioridad se publicarían cada año. Si una propuesta unificada mantiene el traspaso a una Asociación de Usuarios, se aplicarían las mismas condiciones.

Beneficio esperado: las comunidades donde las aguas negras ya son visibles se atenderían primero; en 2025, uno de cada nueve encuestados (11.3%) señaló la basura y las aguas negras como principal problema de su comunidad (CIEPS, 2025). Con un inventario publicado cada año, el plan no dependería del cambio de gobierno, y la Asamblea podría verificar su avance.

Qué diría la ley: redacciones sugeridas

Tabla 2: Ajustes sugeridos a los proyectos de ley sobre plantas de tratamiento

Comparación de las disposiciones actuales de los proyectos 655, 656 y 657 con los cambios propuestos.

Art.	Qué dice hoy (655, 656 y 657)	Ajuste sugerido
Art. 5	**El promotor responde por el funcionamiento de la planta un mínimo de cinco años desde la recepción definitiva. La transferencia exige los requisitos del art. 9, y el art. 13 mantiene expresamente al promotor a cargo hasta el traspaso en urbanizaciones sin propiedad horizontal.**	"...por un período mínimo de cinco (5) años desde la recepción definitiva, y hasta que se perfeccione la entrega prevista en el art. 9, lo que ocurra último."
Arts. 7 y 8	**Garantía "suficiente" mediante fianza, póliza, fideicomiso u otro instrumento (art. 7) y fondo para la operación futura (art. 8), sin cuantía ni criterios de cálculo, custodia y liberación.**	"El monto no será inferior al costo proyectado de operación y mantenimiento durante el período de responsabilidad, según estudio técnico validado por la autoridad." El fondo irá en cuenta o fideicomiso separado y solo se libera con certificación.
Art. 9 (b)	**El traspaso exige una organización, capacidad económica y certificación de MiAmbiente y Minsa.**	Agregar criterio objetivo: presupuesto de operación aprobado por la asamblea de residentes, cuotas de mantenimiento fijadas y capacitación del personal designado.
Art. 17 del 655	**Crea un Registro Nacional de PTAR; el acceso queda a la reglamentación. El 657 solo prevé inspecciones (art. 19).**	"Los informes del art. 6 se copiarán a la Asociación de Usuarios. El Registro Nacional de PTAR será de acceso público y se publicará en datos abiertos, con ubicación, operador, informes, laboratorio, garantía e inspecciones. Habrá una ventanilla única de reclamos con respuesta en 30 días hábiles,cuyos reclamos y respuestas se publicarán sin datos personales."
Art. 25	**Los proyectos existentes tienen dos años para adecuarse (657). El 655 permite gradualidad por riesgo en cinco obligaciones, como el registro de operadores y la trazabilidad (art. 25). El 656 prevé un inventario nacional por estado operativo, situación jurídica y cumplimiento normativo (art. 5), sin prioridad por riesgo.**	"En seis meses, el inventario previsto en el art. 5 del Proyecto 656 priorizará las plantas existentes por riesgo (cercanía a fuentes de agua, zonas inundables y población expuesta), con plazos escalonados de adecuación."



Figura 5: Cómo se vería el registro público (ejemplo ilustrativo con datos ficticios



Tabla 3: Responsables, indicadores y condiciones de las recomendaciones

Recomendación	Responsable	Indicador de seguimiento	Condición o riesgo
1. Planta a la vista	MiAmbiente y Minsa, con apoyo de la UTP (CIHH) para el diseño de datos	Plantas registradas con informe vigente; reclamos respondidos en plazo; consultas al registro	Datos incompletos; sin presupuesto para el registro; informes sin verificar
2. Dinero que dure	Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social; MiAmbiente y Minsa (para validación técnica); ente que supervise las garantías	Proyectos con garantía y fondo constituidos al emitir el permiso de ocupación; plantas traspasadas con certificación	Monto calculado a la baja; poca capacidad técnica para validar estudios
3. Traspaso con presupuesto	IDAAN y Minsa (recepción e inventario); MiAmbiente (certificación); Ministerio de Economía y Finanzas (asignación presupuestaria)	Inventario publicado y actualizado cada año; plantas traspasadas con presupuesto asignado; proyectos de alto riesgo adecuados	Recursos para adecuar lo existente; restricción presupuestaria del IDAAN; plantas fuera de norma que el IDAAN no puede recibir

Fuente: Elaboración propia. La asignación de responsables debe validarse con las instituciones.

Conclusión y llamado a la acción

Qué se solicita

En los grupos focales se afirmó que sin agua no hay educación ni salud. El otro componente es que el agua usada vuelva limpia a ríos y quebradas. Hoy, quien vive en una urbanización con planta de tratamiento y quien vive río abajo no cuentan todavía con un registro público para consultar su funcionamiento.

A la subcomisión y a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social: incluir estos tres ajustes durante el primer debate de los Proyectos 655 y 657 y en cualquier propuesta unificada. Al Pleno de la Asamblea Nacional: incluir el ajuste 3 en el Proyecto 656 durante su segundo debate.

A Minsa, IDAAN y MiAmbiente: iniciar el inventario de plantas existentes y el diseño del registro.

A las juntas comunales y asociaciones de residentes: pedir ver los informes de su planta.

Para que el agua que se va tenga un responsable, una garantía y un registro público.

© Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales - AIP, 2026. Ciudad del Saber, Panamá.

Primera edición: noviembre de 2026.

Prepardo por: Lic. Mariana Isabella Acedo Lovane. Consultora y Asistente Técnica de Proyectos para el Centro de Pensamiento de CIEPS AIP. Licenciada en Philosophy, Politics and Economics (PPE) con enfoque a Carrera Diplomática por la Universidad de Navarra. Áreas de interés: relaciones internacionales, comunicación política, resolución de conflictos, retórica y oratoria, políticas públicas.

Lic. Clara Pérez Morales. Investigadora en Formación del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales - AIP. Licenciada en Economía por la Universidad de Panamá. Área de interés: investigación y análisis socioeconómico, ciencia de datos, políticas públicas.

Revisado por: Dr. Juan J. Moreno M. Investigador del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales - AIP y Asociado del Centro de Investigación Educativa de Panamá -AIP. Doctor en Economía por la Universidad de Sevilla en España. Áreas de interés: economía del desarrollo con enfoque en eficiencia y sostenibilidad en América Latina. ORCID: 0000-0001-5186-5184.

Dr. Osvaldo Jordán Ramos. Docente en Florida State University (FSU), sede de Panamá, e investigador asociado de CATHALAC, con experiencia en políticas públicas y desarrollo sostenible. Doctor en Ciencias Políticas y magíster en Conservación y Desarrollo en los Trópicos por la Universidad de Florida. Sus áreas de experiencia incluyen política ambiental, gestión de humedales, derechos humanos, movimientos sociales, participación ciudadana, gobernanza y territorios indígenas y afrodescendientes.

Dr. Lenín Alfonso Morales. Investigador del Centro de Investigación Educativa (CIEDU-AIP). Doctor en Ciencias por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Áreas de interés: educación, sostenibilidad, gestión ambiental y cambio climático. ORCID: 0000-0003-0071-1956."

Citación de este documento

CIEPS (2026). Lo que no se ve, no se exige: tres ajustes a la eventual propuesta unificada de los Proyectos de Ley 655 y 657 sobre plantas de tratamiento de aguas residuales en proyectos habitacionales [Policy Brief]. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales - AIP.

Nota sobre las fuentes

- El brief aborda el Proyecto de Ley 657 (Anteproyecto 79), sobre las plantas de tratamiento de aguas residuales en proyectos habitacionales, prohijado el 5 de agosto de 2026. El 27 de octubre de 2026, la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social propuso unificarlo con el Proyecto de Ley 655 (Asamblea Nacional, 2026d). El 657 se centra en los sistemas de tratamiento de proyectos habitacionales y regula también los tanques sépticos (arts. 14 a 18). El Proyecto de Ley 745 propone reorganizar el sector, elevar el IDAAN a Autoridad Nacional de Agua Potable y Saneamiento y derogar la Ley 77 de 2001. Al 5 de noviembre de 2026, los proyectos 655 y 657 están en primer debate y fueron enviados a subcomisión el 30 de septiembre; no se ha publicado un texto unificado. El 656 está pendiente de segundo debate y el 745, de primer debate.
- El art. 258 de la Constitución establece que las aguas lacustres y fluviales y las destinadas a servicios públicos son de uso público. Los arts. 67 y 68 del Texto Único de la Ley 41 de 1998 las declaran de dominio público en todos sus estados y obligan a quienes las aprovechan a realizar las obras necesarias para su conservación. La Ley 77 fija el traspaso de los sistemas al IDAAN en un plazo no mayor de 365 días desde la terminación del proyecto, salvo los prestadores de hecho y quienes decidan seguir prestando el servicio (art. 41). El Decreto Ejecutivo 268 de 2008, que reglamenta ese traspaso, exige un año de operación de prueba. Además, expresa el plazo como no menor de 365 días, una diferencia que requiere aclaración jurídica.
- El Proyecto 656 mantiene el plazo de la ley y ordena reglamentarlo (art. 9). También propone multas de B/. 5,000 a B/. 10,000 por incumplir el traspaso dentro del plazo legal (art. 10, que adiciona el art. 41-A a la Ley 77). Además, reforma el art. 52, que hoy limita la obligación del IDAAN de recibir, operar y mantener plantas a la vivienda de interés social de hasta B/. 15,000 (art. 11). La recomendación 1 se apoya además en el art. 6 del 657; la recomendación 2, en el art. 15 del 655 y los arts. 9 y 13 del 657; y la recomendación 3, en el art. 6 del Decreto Ejecutivo 268, los arts. 4, 5, 6 y 11 del 656, los arts. 5 y 25 del 655 y los arts. 9 y 11 del 657.
- IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2025 (ECD 2025; 1,410 entrevistas presenciales entre mayo y junio de 2025; margen de error de ±4.0 puntos para el indicador de agua) y Encuesta de Ciudadanía Laboral 2026 (ECL 2026) del CIEPS, con datos ponderados. La valoración positiva del agua bajó 2.7 puntos entre 2019 y 2025, una variación dentro del margen de error (CIEPS, 2026a, gráfico 14).
- Grupos focales CIEPS 2026: cuatro sesiones realizadas en Colón, San Miguelito, Aguadulce y Llano Tugrí (comarca Ngäbe-Buglé), con 64 participantes, en el marco del proyecto Centro de Pensamiento del CIEPS-AIP. El diseño metodológico, las guías y la conducción de las sesiones estuvieron a cargo de la Dra. Andrea Melgar. Los testimonios citados provienen de los registros del proyecto y de la sistematización de resultados preliminares presentada el 20 de agosto de 2026 (Melgar, 2026). Los grupos focales no son representativos de la población, y los participantes se identifican con códigos.
- Mesa de Agua del Taller Interinstitucional y presentaciones del Dr. Osvaldo Jordán (FSU) y del Dr. Euclides Deago (UTP).
- Fuente de imágenes: Imágenes generadas mediante inteligencia artificial (IA), de elaboración original y no reproducidas de bancos de imágenes ni de obras de terceros.

CIEPS
Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP – PANAMÁ

Ciudad del Saber, edificio 239. Piso 3-C
admin@cieps.org.pa | (507) 504-1557
cieps.org.pa

Referencias y créditos

Acedo Iovane, M. (2026). "Un canal para un país o un país para un canal" (Tesis de Licenciatura). Universidad de Navarra.

Asamblea Nacional de Panamá (2026a). Proyecto de Ley 657 (Anteproyecto 79): Que regula la instalación, operación, mantenimiento y supervisión de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en proyectos habitacionales (H.D. Ricardo Vigil López). Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social, prohijado el 5 de agosto de 2026. https://sistemas.asamblea.gob.pa/segLegis/Documents/8474.pdf

Asamblea Nacional de Panamá (2026b). Proyecto de Ley 655 (Anteproyecto 49): Que establece el régimen jurídico para la operación y el mantenimiento de las PTAR (H.D. Lenín Ulate). Prohijado el 5 de agosto de 2026. https://sistemas.asamblea.gob.pa/segLegis/Documents/8448.pdf

Asamblea Nacional de Panamá (2026c). Proyecto de Ley 745 (Anteproyecto 93): Por la cual se reestructura el marco legal e institucional del sector de agua potable y saneamiento de la República de Panamá (H.D. Alaín Cedeño). Prohijado el 21 de octubre de 2026. https://sistemas.asamblea.gob.pa/segLegis/Documents/8495.pdf

Asamblea Nacional de Panamá (2026d). Unifican proyectos de ley sobre tratamiento de aguas residuales [nota de prensa, 27 de octubre de 2026].

Asamblea Nacional de Panamá (2026e). Proyecto de Ley 656 (Anteproyecto 67): Que establece un procedimiento excepcional para el traspaso de los sistemas o plantas de tratamiento de las aguas residuales y modifica la Ley 77 de 28 de diciembre de 2001 (H.D. Yamireliz Chong). Aprobado en primer debate el 30 de septiembre de 2026. https://sistemas.asamblea.gob.pa/segLegis/Documents/8465.pdf

Asamblea Nacional de Panamá (2026f). Acta de la sesión plenaria del 3 de febrero de 2026: tercer debate del Proyecto de Ley 15, objetado. https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2020/2026/PLENO/2026_2_3_A_PLENO.pdf

CIEPS, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (2026a). Informe de la IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2025: Perspectivas, tensiones y retos en un contexto de incertidumbre.

CIEPS (2026b). Taller Interinstitucional de los Servicios Públicos: Mesa de Agua (transcripciones). 20 de agosto de 2026.

CIEPS (2023, 2025). III y IV Encuesta de Ciudadanía y Derechos, microdatos ponderados.

CIEPS (2026c). Encuesta de Ciudadanía Laboral 2026, microdatos ponderados.

Constitución Política de la República de Panamá, texto vigente con las reformas de 2004, art. 258.

Deago, E. (2026). Ciencia e innovación para fortalecer la seguridad hídrica de Panamá. Taller Interinstitucional, 20 de agosto de 2026. UTP, CIHH.

Decreto Ejecutivo 268 de 6 de junio de 2008, que reglamenta el traspaso de los sistemas o plantas de tratamiento de las aguas residuales. Ministerio de Salud. Gaceta Oficial 26068, 24 de junio de 2008.

Jordán Ramos, O. (2026). El desafío de un nuevo marco regulatorio para la gestión del agua en Panamá (presentación). Florida State University. 20 de agosto de 2026.

La Estrella de Panamá (2024, 28 de noviembre). Ejecutivo veta proyecto que establece marco jurídico para el derecho de acceso al agua.

Ley 77 de 28 de diciembre de 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

Samaniego C., A. (2026, 21 de agosto). 1,200 plantas de tratamiento de aguas residuales están colapsadas en Panamá. La Prensa.

Texto Único de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá. Gaceta Oficial 28131-A, 4 de octubre de 2016, arts. 67 y 68.

Melgar, A. (2026). "Sin agua no podemos tener educación o salud": resultados preliminares de cuatro grupos focales. 20 de agosto de 2026. CIEPS.