

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DECRETO EJECUTIVO No. 33
(de 26 de febrero de 2007)

“Por el cual se aprueba la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental sus principios, objetivos y líneas de Acción”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República establece el deber de propiciar el desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas (Artículo 119), comprometiendo al Estado a reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas (Artículo 120); y establece las bases para regular el uso de los recursos naturales no renovables, con el objeto de prevenir que su explotación provoque daños sociales, económicos o ambientales (Artículo 121).

Que la Ley 41 de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, señala que, dentro de las atribuciones asignadas a Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, se encuentra la de “Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados”. Asimismo, esta ley identifica la “Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental” como un Instrumento de Gestión Ambiental y, establece los principios de esta actividad indicando que la misma es una función inherente a la ANAM, la cual será ejercida junto con la autoridad competente según corresponda y conforme a la respectiva reglamentación.

Que la Ley 41 emplea otro concepto asociado: “Seguimiento y control” el cual se define como “acción de supervisión del estado del ambiente durante el desarrollo del proyecto, obra o actividad, desde su inicio hasta su abandono, para asegurar que las medidas de mitigación o conservación se lleven a la práctica y se verifique la posibilidad de que aparezcan nuevos impactos durante el período de ejecución del proyecto, obra o actividad”.

Que el Artículo 3 de la Ley 41 de 1998, establece que corresponderá al Órgano Ejecutivo aprobar la Política Nacional del Ambiente, como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país.

Que la presente política debe aplicarse coherentemente con la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA), elaborada en 1999, la que integra políticas sectoriales, como las contenidas en el Plan de Acción Nacional sobre Salud Ambiental en el Desarrollo Humano Sostenible 1998-2002 y en el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

Que en forma congruente con la ENA, se elaboró el Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente (PEP-ANAM/SIA 2002-2006), aprobado por ANAM en 2002, el cual incorporó todos los aspectos relevantes para orientar el sentido de las acciones que la República de Panamá debiera abordar para avanzar hacia el desarrollo sostenible, pero focalizando esfuerzos e iniciativas en las áreas claves.

Que la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental que se propone en este documento, expresa el compromiso de las actividades realizadas por parte de los individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas y las instituciones del Estado, por avanzar hacia el establecimiento del desarrollo sostenible, al reconocer que la supervisión, control y fiscalización ambiental constituye una herramienta que facilita y sustenta la implementación de las otras políticas ambientales y realmente, constituye una de las piezas claves para el adecuado despliegue de la Gestión Ambiental para los próximos años.

Que el éxito de la presente política, se plasmará no solo mediante el despliegue adecuado de las herramientas que considera, sino que deberá verse reflejado en un mejor y más claro cumplimiento de las políticas ambientales del Estado y de la legislación que las apoya y sustenta jurídicamente. Si la sociedad percibe que se cumplen los mandatos legales, y que existe una mejoría de la calidad ambiental y mayores niveles de protección de los recursos naturales, ello obedecerá, en buena parte, al soporte que está llamado a brindar la presente política.

Que en virtud de ello la presente política constituye una herramienta de apoyo para mejorar los niveles de cumplimiento de la legislación y políticas ambientales en general, de allí su carácter “instrumental” más que sustantiva, desde la perspectiva de objetivos de conservación ambiental específicos.

Que el atributo de “instrumentalidad” es compartida por al menos dos políticas que el Estado Panameño se ha impuesto impulsar y aplicar: la política de descentralización de la gestión ambiental y la política de información ambiental. La primera constituye un soporte clave en el andamiaje de integración de las políticas públicas para el desarrollo sustentable, ya que tiene por objeto aprovechar las capacidades sectoriales y territoriales (provinciales, comarcales y distritales) para el proceso de Supervisión, Control y Fiscalización (SCF); y la segunda, brindar la información necesaria que permita definir las prioridades en el control y fiscalización, sin perjuicio de que en general cualquier política pública demanda, hoy por hoy, contar con información veraz y oportuna, para un adecuado proceso de toma de decisiones.

Que el desafío de mejorar los niveles de eficiencia en la supervisión, fiscalización y control ambiental se relaciona fuertemente con otras herramientas de gestión ambiental, que trasladan la responsabilidad a los propios administrados, lo que esta política trata de impulsar explícitamente. La experiencia comparada da cuenta de cómo el Estado ha disminuido los costos del proceso de SCF cuando ha generado mecanismos de incentivo para que el sector privado cumpla con la normativa vigente (tales como el establecimiento de mecanismos de certificación y auditorías; acuerdos Estado / sector privado, los denominados “acuerdos de producción más limpia”, por ejemplo) por una parte, y ha generado mecanismos de participación de la comunidad en el proceso de SCF, transformándola en verdaderos agentes coadyuvantes para la supervisión, control y fiscalización.

Que la Política Nacional de SCFA, los antecedentes que han sido considerados para su promulgación, los principios en los cuales ésta se sustenta, sus objetivos y líneas de acción para su posterior implementación, constituyen el marco orientador de las actividades desarrolladas por el sector público y la sociedad civil en su conjunto, para fortalecer el despliegue de la Gestión Ambiental en Panamá y apoyar el proceso de aplicación de las políticas orientadas al desarrollo sustentable brindando las herramientas necesarias para que dichas políticas se apliquen, efectivamente, a través del cumplimiento de la legislación vigente. La Política tiene como objetivo esencial contribuir al cumplimiento de los fines de protección ambiental previstos en la legislación.

Que dichos niveles de consenso surgen a partir del hecho que la ANAM ha formulado la presente Política con la activa colaboración y participación del sector público y la sociedad civil relacionada, integrando y buscando armonizar adecuadamente desarrollo con sostenibilidad ambiental.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. : Aprobar la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, los Principios en que se sustenta, Objetivo General y Específicos que se espera deben ser alcanzados, y Líneas de Acción destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

1. **Principio de Integración con Políticas Nacionales Ambientales.** Debe responder a los requerimientos de SCF para satisfacer los objetivos de protección ambiental de otras políticas gubernamentales.
2. **Principio de Coercitividad.** Los actores sujeto y objeto a SCF deben dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la normativa ambiental vigente, la cual puede ser exigida por parte de los agentes públicos competentes o por las instancias judiciales, bajo amenaza de sanciones administrativas, penales y o civiles.
3. **Principio de Responsabilidad Ambiental Compartida (Estado, Sector Privado y Comunidad).** Los agentes privados “deben” asumir la responsabilidad de cumplir con la normativa ambiental; el Estado de velar por dicho cumplimiento, preferentemente mediante la creación de condiciones que lo favorezcan; y la comunidad de colaborar en el proceso de denunciar las infracciones ante la autoridad pública, y cumplir con su propio grado de responsabilidad.
4. **Principio de Participación Ciudadana.** La comunidad nacional es sujeto y objeto del desarrollo sostenible, por lo cual debe transformarse en un agente que se involucra y respalda la SCF ambiental, pues puede participar activamente como agente consciente del carácter de bien común que tiene el ambiente.
5. **Principio de Responsabilidad ambiental.** Los responsables de cualquier acción que origina la degradación ambiental en cualquier grado o forma, deben compensar, mitigar, reparar el daño sufrido y restaurar el elemento ambiental deteriorado, conforme lo determine la legislación pertinente. La autoridad está obligada a hacer efectiva esta responsabilidad (SCF).
6. **Principio de Flexibilidad.** El Proceso de SCF debe ser suficientemente amplio para abarcar todas las áreas ambientales que puedan ser afectadas por las actividades antrópicas actuales y futuras, controlando y verificando el cumplimiento de las normas ambientales de calidad ambiental establecidas en el país.
7. **Principio del Gradualismo.** El proceso de SCF aplica mecanismos, instrumentos y herramientas cuyo éxito depende de la concurrencia de condiciones que incidirán en la aplicación gradual de la política (capacidades humanas, financieras, información ambiental, tecnologías disponibles, etc.).
8. **Principio de Armonización de Intereses.** Se reconoce que en el proceso de SCF se generan espacios que puede dar lugar a controversias, por lo que el uso y promoción de mecanismos tales como mediación, arbitraje, conciliación y audiencias públicas es relevante, con miras a facilitar y mejorar los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental bajo esquemas de mayor costo – eficiencia para el Estado.
9. **Principio del Mejoramiento Continuo.** Para consolidar el modelo de supervisión, fiscalización y control, se reconoce la necesidad de realizar ajustes periódicos a la legislación y la institucionalidad, con el fin de implementar nuevos instrumentos, mecanismos y herramientas para mejorar su operatividad y/o eficiencia.

II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

1. OBJETIVO GENERAL

Desplegar un conjunto coherente de acciones de supervisión, fiscalización y control, con miras a asegurar que se cumplan los fines de conservación, protección y preservación ambiental previstos en la normativa vigente, como expresión de las políticas ambientales del Estado orientadas al desarrollo económico y social incorporando criterios de sustentabilidad ambiental.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. En el ámbito institucional: Fortalecer capacidades en las

entidades competentes para desarrollar acciones de supervisión, control y fiscalización sobre las actividades reguladas, y facilitar las instancias para que la comunidad colabore en las funciones de las entidades fiscalizadoras.

Líneas de Acción

1. Fortalecer la capacitación del recurso humano de las entidades públicas (incluidas las autoridades del Sistema Interinstitucional del Ambiente, las Autoridades Municipales, los Comités de Cuencas y de las fiscalías ambientales) y del sector privado que desarrollan actividades de, o relacionadas a la SCF ambiental.
2. Promover la incorporación de temas de gestión ambiental en los programas de educación formal, no formal e informal y a su vez promover la participación de la comunidad y del sector privado en dichos programas.
3. Dotar con recursos técnicos y financieros adecuados a los distintos organismos públicos para llevar a cabo las actividades de SCF ambiental.
4. Fortalecer con recursos humanos a las entidades que tienen ingerencia o desarrollan procesos de SFC considerando su perfil profesional idóneo para la SCF.
5. Asegurar y mantener el acceso expedito y oportuno a la información de SCF a las entidades competentes, las actividades reguladas sujetas a SCF y la comunidad, siguiendo los criterios de accesibilidad establecidos en la Política Nacional de Información Ambiental.
6. Fortalecer la conformación oficial de las UAs (a nivel central y regional) para el seguimiento de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y la coordinación entre las entidades competentes y la resolución de conflictos.
7. Promover el uso de recursos externos registrados ante ANAM para fortalecer las actividades de SCF.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. En el ámbito normativo: Fortalecer la promulgación e implementación de normativa sobre calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales bajo parámetros claros, que determinen un escenario de certeza jurídica, tanto a la sociedad civil y a los administrados respecto de sus obligaciones ambientales, como a la autoridad respecto del alcance de aquellas y de sus potestades en cada proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental.

Líneas de Acción

1. Promover reformas legales que eliminen, entre los entes que desarrollan SCF, la superposición de competencias, los conflictos de intereses y la duplicidad de funciones, en las diferentes áreas donde se ejerce la normativa ambiental.
2. Establecer programas de elaboración de legislación y reglamentos para regular las responsabilidades establecidas en la normativa sobre calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales.
3. Promover mecanismos de responsabilidad civil y sanciones adecuadas, tanto administrativas como penales, para aquellos que incumplan las normas legales, a nivel público y privado.
4. Consolidar la elaboración de la reglamentación del proceso de Supervisión, Control y Fiscalización.
5. Definir parámetros o requisitos para el desarrollo de procesos de implementación de la nueva normativa, que considere la evaluación del impacto de su aplicación y los recursos técnicos, humanos, físicos y financieros requeridos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. En el ámbito de los incentivos al cumplimiento: Establecer instrumentos que incentiven el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de externalidades ambientales negativas, sean éstos agentes gubernamentales o privados.

Líneas de Acción

1. Fortalecer y promover el uso de mecanismos de autocontrol e incentivos ambientales para la adecuada gestión ambiental de parte de agentes privados y públicos.
2. Revisar los instrumentos económicos y de regulación del ambiente cada cinco años, a fin de actualizarlos según sea necesario y determinar niveles de calidad ambiental aplicando el principio de la gradualidad, permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. En el ámbito de la gestión de procesos: Fortalecer procedimientos de supervisión, control y fiscalización integradores que faciliten la convergencia de recursos humanos, financieros y técnicos entre los distintos organismos que ejercen dicha supervisión, control y fiscalización con miras a la eficiencia de la gestión pública.

Líneas de Acción

1. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de la normativa vigente.
2. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de instrumentos de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre.
3. Definir programas de SCF, identificados en forma conjunta por ANAM y las entidades del SIA, en cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de otras normativas vigentes.
4. Definir programas de SCF, identificados en forma conjunta por ANAM y las entidades del SIA, en cumplimiento de instrumentos de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5. En el ámbito del mejoramiento continuo: Promover la constante y permanente retroalimentación de la política para efectos de adaptarla a los cambios de escenario de la problemática ambiental en todos sus aspectos, de tal forma que las acciones de supervisión, control y fiscalización mantengan y mejoren en forma permanente sus niveles de eficiencia.

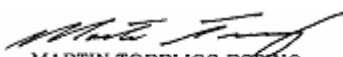
Líneas de Acción

1. Desarrollar, crear y revisar de forma periódica indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental, de la normativa y de todos aquellos aspectos relacionados en materia de SCF ambiental.
2. Fortalecer la implementación y operación de mecanismos de seguimiento de la medición de la calidad ambiental de parte de las instituciones responsables.
3. Evaluar la efectividad de las acciones de SCF utilizando indicadores ambientales.
4. Una vez implementada, revisar la vigencia y pertinencia de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental de acuerdo al estado y evolución de la gestión ambiental en el país.

ARTÍCULO 2º: El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintiséis (26) días del mes febrero de dos mil siete (2007).


MARTIN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República


CARLOS A. VALLARINO R.
Ministro de Economía y Finanzas



POLÍTICA NACIONAL DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2007



República de Panamá



Autoridad Nacional del Ambiente
Oficina de Planificación y Política Ambiental

POLÍTICA NACIONAL DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2007

ISBN 978-9962-609-40-7

Derechos de propiedad intelectual 2013
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
República de Panamá

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición que se indique la fuente de que proviene. La ANAM agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

No está autorizado el empleo de esta publicación para su venta o para otros usos comerciales.

Elaborada por:
Autoridad Nacional del Ambiente, con la asistencia técnica de Arden & Price Consulting Group.

Coordinación general:
Roberto De La Cruz
Antonio Armas
Raúl Pinedo

Todas las fotografías que aparecen en este documento, salvo que se indique lo contrario, han sido tomadas por funcionarios de la ANAM.

Diseño gráfico:
Editora Novo Art, S.A.
Pedro Argudo, diagramación y portada
Montserrat de Adames, edición de textos y estilo

Impreso en Colombia por Quad Graphic Colombia, quién solo actúa como impresor, para Editora Novo Art, S.A., en Panamá.

Reimpresión, 2013
1,000 ejemplares

Esta política fue impresa en papel producido a partir del bagazo de la caña de azúcar; en su proceso productivo, se ejerce un control estrecho sobre emisiones sólidas, líquidas y gaseosas, razones por las que se le ha calificado como “Amigo de la Naturaleza”.



ÍNDICE

Presentación	5
Decreto Ejecutivo 33, que aprueba la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental	7
1. Diagnóstico	13
1.1. Introducción	13
1.2. El proceso de supervisión, control y fiscalización	13
1.2.1. Experiencia internacional	13
1.2.2. Contexto del proceso de supervisión, control y fiscalización desde la perspectiva legal e institucional	15
1.2.3. Características del proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental	18
1.2.4. Situación actual	21
1.3. Aspectos relevantes	34
1.4. Fundamentos conceptuales de la Política Nacional de SCFA	35
1.4.1. Mecanismos o instrumentos del proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental	36
1.4.2. Elementos y relaciones del proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental	37
1.4.3. Objetivo central: apoyar el cumplimiento de los objetivos de las políticas y legislación ambiental	39
2. Plan de acción	41
2.1. Introducción	41
2.1.1. Objetivo general	41
2.1.2. Objetivos específicos	41
2.2. Plan de acción por objetivo específico	41
Glosario de siglas	53
Referencias bibliográficas	55





PRESENTACIÓN

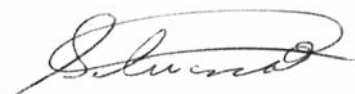
Atendiendo al cumplimiento de la Ley No. 41 del 1 de julio de 1998, que crea la Autoridad Nacional del Ambiente y la faculta en la función de “formulación de la política nacional del ambiente y el uso de recursos naturales, cónsona con los planes de desarrollo del Estado”, se despliega un conjunto de políticas ambientales específicas logradas con la participación de la sociedad civil.

A lo largo de su existencia, la ANAM, ha formulado una serie de políticas en el ámbito ambiental que recogen los principios, objetivos y lineamientos sobre los diversos tópicos del quehacer de nuestro entorno. Es por esta razón que ha buscado recopilar un abanico de nueve políticas nacionales en materia ambiental, mismas que se fundamentan en principios que recogen las voluntades sociales y económicas de las grandes mayorías del país, compiladas en los talleres de consulta pública, cuyo objetivo principal se centra en el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de los importantes ecosistemas del país para el bien de las presentes y futuras generaciones.

Es por ello, que con motivo del proceso iniciado de la implementación del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), este número significativo de políticas ambientales, coadyuvará con el objetivo de facilitar la labor de esta importante colectividad de instituciones, para establecer un marco de coordinación interinstitucional que permitirá la armonización de sus planes, programas, proyecto o acciones dentro de los parámetros establecidos en la Ley General de Ambiente.

La armonización de estas políticas ambientales relacionadas a recursos hídricos, cambio climático, producción más limpia, supervisión, control y fiscalización, gestión integral de residuos no peligrosos y peligrosos, información ambiental, descentralización de la gestión ambiental, biodiversidad y forestal, con las políticas sectoriales, propias de las instituciones públicas que conforman el SIA, corresponde a una de las tareas más importantes que enfrenta esta agrupación interinstitucional.

Finalmente, con la emisión de estas políticas la Autoridad Nacional del Ambiente espera contribuir con la divulgación de estos instrumentos, a los miembros de la sociedad civil, empresa privada, universidades, académicos, ONG, consultores y todo aquel interesado en la gestión ambiental del país.



SILVANO VERGARA VÁSQUEZ
Administrador General



DECRETO EJECUTIVO 33

QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Gaceta Oficial Digital 25,764, de miércoles 4 de abril de 2007.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DECRETO EJECUTIVO No. 33 (De 26 de febrero de 2007)

*“Por el cual se aprueba la Política Nacional de
Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental,
sus principios, objetivos y líneas de acción”*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República establece el deber de propiciar el desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas (artículo 119), comprometiendo al Estado a reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente las medidas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas (artículo 120); y establece las bases para regular el uso de los recursos naturales no renovables, con el objeto de prevenir que su explotación provoque daños sociales, económicos o ambientales (artículo 121).

Que la Ley 41 de 1998, “General de Ambiente de la República de Panamá”, señala que, dentro de las atribuciones asignadas a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, se encuentra la de “Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de las políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados”. Asimismo, esta Ley identifica la “Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental” como un instrumento de gestión ambiental y, establece los principios de esta actividad

indicando que la misma es una función inherente a la ANAM, la cual será ejercida junto con la autoridad competente según corresponda y conforme a la respectiva reglamentación.

Que la Ley 41 emplea otro concepto asociado: “Seguimiento y control”, el cual se define como: “Acción de supervisión del estado del ambiente durante el desarrollo del proyecto, obra o actividad, desde su inicio hasta su abandono, para asegurar que las medidas de mitigación o conservación se lleven a la práctica y se verifique la posibilidad de que aparezcan nuevos impactos durante el período de ejecución del proyecto, obra o actividad”.

Que el artículo 3 de la Ley 41 de 1998, establece que corresponderá al Órgano Ejecutivo aprobar la Política Nacional del Ambiente, como parte de las políticas públicas para el desarrollo económico y social del país.

Que la presente política debe aplicarse coherentemente con la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA), elaborada en 1999, la que integra políticas sectoriales, como las contenidas en el Plan de Acción Nacional sobre Salud Ambiental en el Desarrollo Humano Sostenible 1998-2002 y en el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.

Que en forma congruente con la ENA, se elaboró el Plan Estratégico Participativo del Sistema Interinstitucional del Ambiente (PEP-ANAM/SIA 2002-2006), aprobado por ANAM en 2002, el cual incorporó todos los aspectos relevantes para orientar el sentido de las acciones que la República de Panamá debiera abordar para avanzar hacia el desarrollo sostenible, pero focalizando esfuerzos e iniciativas en las áreas claves.

Que la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental que se propone en este documento, expresa el compromiso de las actividades realizadas por parte de los individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas y las instituciones del Estado, por avanzar hacia el establecimiento del desarrollo sostenible, al recono-

cer que la supervisión, control y fiscalización ambiental constituye una herramienta que facilita y sustenta la implementación de las otras políticas ambientales y realmente, constituye una de las piezas claves para el adecuado despliegue de la gestión ambiental para los próximos años.

Que el éxito de la presente política se plasmará no solo mediante el despliegue adecuado de las herramientas que considera, sino que deberá verse reflejado en un mejor y más claro cumplimiento de las políticas ambientales del Estado y de la legislación que las apoya y sustenta jurídicamente. Si la sociedad percibe que se cumplen los mandatos legales y que existe una mejoría de la calidad ambiental y mayores niveles de protección de los recursos naturales, ello obedecerá, en buena parte, al soporte que está llamado a brindar la presente política.

Que en virtud de ello la presente política constituye una herramienta de apoyo para mejorar los niveles de cumplimiento de la legislación y políticas ambientales en general, de allí su carácter “instrumental” más que sustantiva, desde la perspectiva de objetivos de conservación ambiental específicos.

Que el atributo de “instrumentalidad” es compartida por al menos dos políticas que el Estado panameño se ha impuesto impulsar y aplicar: la política de descentralización de la gestión ambiental y la política de información ambiental. La primera constituye un soporte clave en el andamiaje de integración de las políticas públicas para el desarrollo sustentable, ya que tiene por objeto aprovechar las capacidades sectoriales y territoriales (provinciales, comarcales y distritales) para el proceso de supervisión, control y fiscalización (SCF) y la segunda, brindar la información necesaria que permita definir las prioridades en el control y fiscalización, sin perjuicio de que en general cualquier política pública demanda, hoy por hoy, contar con información veraz y oportuna, para un adecuado proceso de toma de decisiones.

Que el desafío de mejorar los niveles de eficiencia en la supervisión, fiscalización y control ambiental se relaciona fuertemente con otras herramientas de gestión ambiental, que trasladan la responsabilidad

a los propios administrados, lo que esta política trata de impulsar explícitamente. La experiencia comparada da cuenta de cómo el Estado ha disminuido los costos del proceso de SCF cuando ha generado mecanismos de incentivo para que el sector privado cumpla con la normativa vigente (tales como el establecimiento de mecanismos de certificación y auditorías; acuerdos Estado/sector privado, los denominados “acuerdos de producción más limpia”, por ejemplo) por una parte, y ha generado mecanismos de participación de la comunidad en el proceso de SCFA, transformándola en verdaderos agentes coadyuvantes para la supervisión, control y fiscalización.

Que la Política Nacional de SCFA, los antecedentes que han sido considerados para su promulgación, los principios en los cuales esta se sustenta, sus objetivos y líneas de acción para su posterior implementación, constituyen el marco orientador de las actividades desarrolladas por el sector público y la sociedad civil en su conjunto, para fortalecer el despliegue de la gestión ambiental en Panamá y apoyar el proceso de aplicación de las políticas orientadas al desarrollo sustentable brindando las herramientas necesarias para que dichas políticas se apliquen, efectivamente, a través del cumplimiento de la legislación vigente. La política tiene como objetivo esencial contribuir al cumplimiento de los fines de protección ambiental previstos en la legislación.

Que dichos niveles de consenso surgen a partir del hecho que la ANAM ha formulado la presente política con la activa colaboración y participación del sector público y la sociedad civil relacionada, integrando y buscando armonizar adecuadamente desarrollo con sostenibilidad ambiental.

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Aprobar la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, los principios en que se sustenta, objetivo general y específicos que se espera deben ser alcanzados y líneas de acción destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación, cuyo texto es del siguiente tenor:

- 1. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**
- 1. PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN CON POLÍTICAS NACIONALES AMBIENTALES:** Debe responder a los requerimientos de SCF para satisfacer los objetivos de protección ambiental de otras políticas gubernamentales.
- 2. PRINCIPIO DE COERCITIVIDAD:** Los actores sujeto y objeto a SCF deben dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la normativa ambiental vigente, la cual puede ser exigida por parte de los agentes públicos competentes o por las instancias judiciales, bajo amenaza de sanciones administrativas, penales y o civiles.
- 3. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL COMPARTIDA** (Estado, sector privado y comunidad): Los agentes privados “deben” asumir la responsabilidad de cumplir con la normativa ambiental; el Estado de velar por dicho cumplimiento, preferentemente mediante la creación de condiciones que lo favorezcan; y la comunidad de colaborar en el proceso de denunciar las infracciones ante la autoridad pública, y cumplir con su propio grado de responsabilidad.
- 4. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La comunidad nacional es sujeto y objeto del desarrollo sostenible, por lo cual debe transformarse en un agente que se involucra y respalda la SCF ambiental, pues puede participar activamente como agente consciente del carácter de bien común que tiene el ambiente.
- 5. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL:** Los responsables de cualquier acción que origina la degradación ambiental en cualquier grado o forma, deben compensar, mitigar, reparar el daño sufrido y restaurar el elemento ambiental deteriorado, conforme lo determine la legislación pertinente. La autoridad está obligada a hacer efectiva esta responsabilidad (SCF).
- 6. PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD:** El Proceso de SCF debe ser suficientemente amplio para abarcar todas las áreas ambientales que puedan ser afectadas por las actividades antrópicas actuales y futuras, controlando y verificando el cumplimiento de las normas ambientales de calidad ambiental establecidas en el país.

- 7. PRINCIPIO DEL GRADUALISMO:** El proceso de SCF aplica mecanismos, instrumentos y herramientas cuyo éxito depende de la concurrencia de condiciones que incidirán en la aplicación gradual de la política (capacidades humanas, financieras, información ambiental, tecnologías disponibles, etc.).
- 8. PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN DE INTERESES.** Se reconoce que en el proceso de SCF se generan espacios que puede dar lugar a controversias, por lo que el uso y promoción de mecanismos tales como mediación, arbitraje, conciliación y audiencias públicas es relevante, con miras a facilitar y mejorar los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental bajo esquemas de mayor costo-eficiencia para el Estado.
- 9. PRINCIPIO DEL MEJORAMIENTO CONTINUO:** Para consolidar el modelo de supervisión, fiscalización y control, se reconoce la necesidad de realizar ajustes periódicos a la legislación y la institucionalidad, con el fin de implementar nuevos instrumentos, mecanismos y herramientas para mejorar su operatividad y/o eficiencia.

II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

1. Objetivo general

Desplegar un conjunto coherente de acciones de supervisión, fiscalización y control, con miras a asegurar que se cumplan los fines de conservación, protección y preservación ambiental previstos en la normativa vigente, como expresión de las políticas ambientales del Estado orientadas al desarrollo económico y social incorporando criterios de sustentabilidad ambiental.

2. Objetivos específicos y líneas de acción

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL: Fortalecer capacidades en las entidades competentes para desarrollar acciones de supervisión, control y fiscalización sobre las actividades reguladas, y facilitar las instancias para que la comunidad colabore en las funciones de las entidades fiscalizadoras.

Líneas de acción:

1. Fortalecer la capacitación del recurso humano de las entidades públicas (incluidas las autoridades del Sistema Interinstitucional del Ambiente, las autoridades municipales, los Comités de Cuencas y de las fiscalías ambientales) y del sector privado que desarrollan actividades de, o relacionadas a la SCF ambiental.
2. Promover la incorporación de temas de gestión ambiental en los programas de educación formal, no formal e informal y a su vez promover la participación de la comunidad y del sector privado en dichos programas.
3. Dotar con recursos técnicos y financieros adecuados a los distintos organismos públicos para llevar a cabo las actividades de SCF ambiental.
4. Fortalecer con recursos humanos a las entidades que tienen injerencia o desarrollan procesos de SCF considerando su perfil profesional idóneo para la SCF.
5. Asegurar y mantener el acceso expedito y oportuno a la información de SCF a las entidades competentes, las actividades reguladas sujetas a SCF y la comunidad, siguiendo los criterios de accesibilidad establecidos en la Política Nacional de Información Ambiental.
6. Fortalecer la conformación oficial de las UA (a nivel central y regional) para el seguimiento de los estudios de impacto ambiental (EIA) y la coordinación entre las entidades competentes y la resolución de conflictos.
7. Promover el uso de recursos externos registrados ante ANAM para fortalecer las actividades de SCF.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. EN EL ÁMBITO NORMATIVO: Fortalecer la promulgación e implementación de normativa sobre calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales bajo parámetros claros, que determinen un escenario de certeza jurídica, tanto a la sociedad civil y a los administrados respecto de sus obligaciones ambientales, como a la autoridad respecto del alcance de aquellas y de sus potestades en cada proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental.

Líneas de acción:

1. Promover reformas legales que eliminen, entre los entes que desarrollan SCF, la superposición de competencias, los conflictos de intereses y la duplicidad de funciones, en las diferentes áreas donde se ejerce la normativa ambiental.
2. Establecer programas de elaboración de legislación y reglamentos para regular las responsabilidades establecidas en la normativa sobre calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales.
3. Promover mecanismos de responsabilidad civil y sanciones adecuadas, tanto administrativas como penales, para aquellos que incumplan las normas legales, a nivel público y privado.
4. Consolidar la elaboración de la reglamentación del proceso de supervisión, control y fiscalización.
5. Definir parámetros o requisitos para el desarrollo de procesos de implementación de la nueva normativa, que considere la evaluación del impacto de su aplicación y los recursos técnicos, humanos, físicos y financieros requeridos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3: EN EL ÁMBITO DE LOS INCENTIVOS AL CUMPLIMIENTO: Establecer instrumentos que incentiven el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de externalidades ambientales negativas, sean estos agentes gubernamentales o privados.

Líneas de acción:

1. Fortalecer y promover el uso de mecanismos de autocontrol e incentivos ambientales para la adecuada gestión ambiental de parte de agentes privados y públicos.
2. Revisar los instrumentos económicos y de regulación del ambiente cada cinco años, a fin de actualizarlos según sea necesario y determinar niveles de calidad ambiental aplicando el principio de la gradualidad, permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE PROCESOS: Fortalecer procedimientos de supervisión, control y fiscalización integra- dores que faciliten la convergencia de recursos humanos, financieros y técnicos entre los distintos or-

ganismos que ejercen dicha supervisión, control y fiscalización con miras a la eficiencia de la gestión pública.

Líneas de acción:

1. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de la normativa vigente.
2. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de instrumentos de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre.
3. Definir programas de SCF, identificados en forma conjunta por ANAM y las entidades del SIA, en cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de otras normativas vigentes.
4. Definir programas de SCF, identificados en forma conjunta por ANAM y las entidades del SIA, en cumplimiento de instrumentos de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5. EN EL ÁMBITO DEL MEJORAMIENTO CONTINUO: Promover la constante y permanente retroalimentación de la política para efectos de adaptarla a los cambios de escenario de la problemática ambiental en todos sus aspectos, de tal forma que las acciones de supervisión, control y fiscalización mantengan y mejoren en forma permanente sus niveles de eficiencia.

Líneas de acción:

1. Desarrollar, crear y revisar de forma periódica indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental, de la normativa y de todos aquellos aspectos relacionados en materia de SCF ambiental.
2. Fortalecer la implementación y operación de mecanismos de seguimiento de la medición de la calidad ambiental de parte de las instituciones responsables.
3. Evaluar la efectividad de las acciones de SCF utilizando indicadores ambientales.
4. Una vez implementada, revisar la vigencia y pertinencia de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, de acuerdo al estado y evolución de la gestión ambiental en el país.

ARTÍCULO 2º: El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintiséis (26) días del mes febrero de dos mil siete (2007).



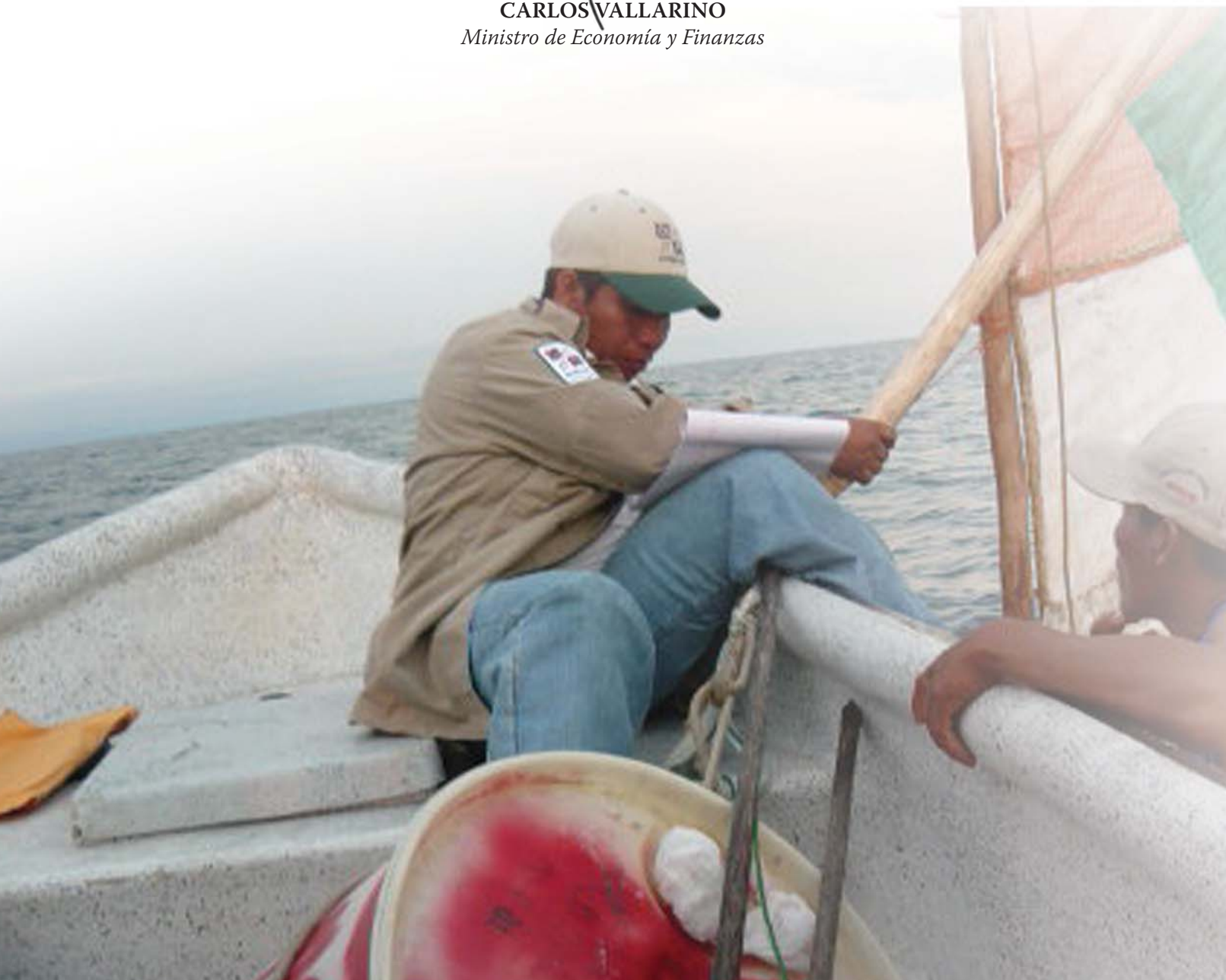
MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Presidente de la República



CARLOS VALLARINO

Ministro de Economía y Finanzas



1.1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del diagnóstico de la situación actual respecto de la supervisión, control y fiscalización ambiental, a desarrollar en el marco de la presente consultoría, consiste en identificar elementos de la realidad panameña y la experiencia internacional que sirvan para sentar las bases de una política nacional en este tema.

Tales elementos constituyen determinados aspectos cuya definición conducen a la formulación de la política nacional, cuya integración se ilustra en la figura 1.

El análisis de la situación actual se presenta a través del desarrollo de los siguientes aspectos:

- El análisis de aspectos específicos de la normativa.
- El proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental en el contexto legal e institucional.
- Las características del proceso actual, definido a partir de la información generada en entrevistas y encuestas.

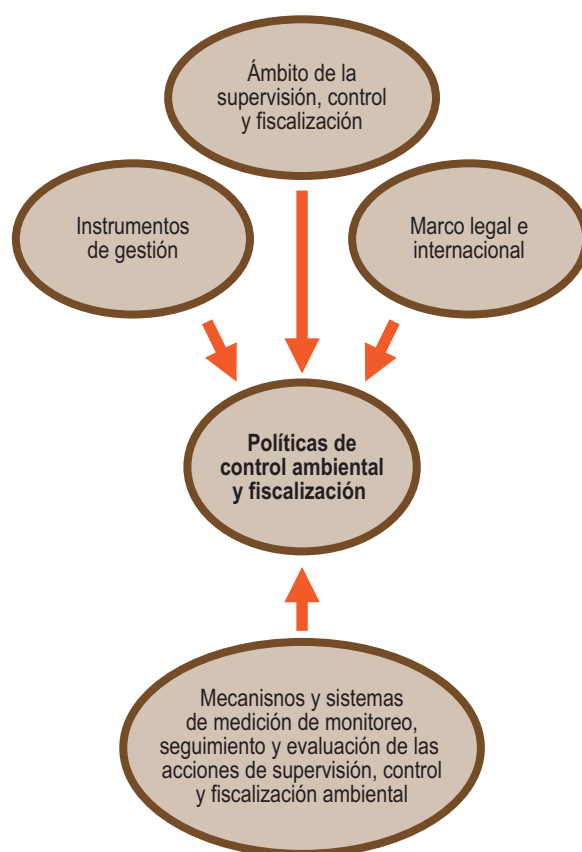
1.2. EL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

1.2.1 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La preocupación ambiental ha tenido desarrollos y énfasis diferentes en el período de los últimos treinta años, en los países de la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica. En efecto, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea, celebrada en París en 1972, adoptó una Declaración Final en la que, bajo la idea de que el crecimiento económico debe estar ligado a la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, se acordó

incorporar la política medioambiental a los trabajos de la Comisión y se encargó a las instituciones comunitarias la aprobación de programas de acción al efecto.

Figura 1. Proceso de fiscalización control y supervisión



Fuente: ANAM, Oficina de Planificación y Política Ambiental.

El Acta Única de 1987 institucionalizó la existencia de esta política comunitaria, al añadir el Título VII al Tratado de Roma, sus objetivos, principios y el

procedimiento para la toma de decisiones y reconociendo la necesidad de integrar aquella en el resto de las políticas comunitarias. La concreción de la política ambiental se ha operativizado a través de seis programas y se encuentra actualmente en ejecución el Sexto Programa (2002-2010), que centra su ámbito de acción en los temas de: naturaleza y biodiversidad; medio ambiente, la salud y la calidad de vida; uso y gestión sostenibles de los recursos naturales, los residuos y cuestiones internacionales.

Las acciones de SCF son implementadas de acuerdo a programas instituidos por cada país de la Unión Europea, en consonancia con el Sexto Programa.

Por su parte, la gestión ambiental en los Estados Unidos de Norteamérica, liderada por la Agencia Ambiental (USEPA) a partir de 1970, se ha organizado en torno a objetivos nacionales relacionados con: la reducción de amenazas ambientales en la frontera; la reducción de riesgos ambientales a nivel global y regional; el aumento de la calidad ambiental y la reducción de costos en el país; y la integración de la acción al cumplimiento de objetivos nacionales más amplios. El ámbito de la acción del plan estratégico (2003-2008) se enfoca en los temas de: aire limpio y cambio climático global; agua limpia y segura; preservación y restauración de suelos; comunidad y ecosistemas saludables; y cumplimiento y administración ambiental. Dicho plan estratégico se operativiza a través de programas temáticos formulados por los distintos estados de la nación, que incluyen programas de SCF.

Lo anterior deja de manifiesto la planificación estratégica conducida en los países industrializados a través de largos procesos, y que se concretan en los actuales programas de acción, sobre la base de políticas ambientales coherentes y sostenidas en el tiempo, pero, sin lugar a dudas asumiendo conscientemente un costo económico importante derivado de su implementación.

Respecto a los países de Centroamérica y América Latina, la gestión ambiental ha sido abordada más tardíamente, siendo el rasgo característico la prioridad dada al ordenamiento institucional de la gestión

y de la legislación sectorial ambiental. En los últimos años, se ha tornado evidente la necesidad de ordenar la gestión de la SCF bajo un sistema coordinado, coherente e integral, originado principalmente por las exigencias que imponen los tratados de libre comercio en vías de implementación en la región. El proceso de SCF ambiental, en general, es realizado por diversos servicios públicos, bajo un enfoque preferentemente sectorial. Constituye un denominador común en la conducción de la SCF, la falta de recursos humanos, físicos y financieros para llevar a cabo las acciones, puesto que los servicios fiscalizadores tienen variadas materias que fiscalizar, ambientales y no ambientales, así como la superposición y/o duplicidad de competencias.

En este contexto, se reconoce que no es posible adoptar todas las actividades que se realizan, ya sea en América del Norte o en los países pertenecientes a la Unión Europea, considerando por una parte los largos procesos desarrollados y, por otra parte, que existen características socioculturales diferentes. Esas condiciones, en conjunto con el desarrollo de acciones de concienciación ambiental sostenidas en el tiempo, han facilitado la actual aplicación preferente –como mecanismos de SCF– de instrumentos de mercado, tales como incentivos, subsidios, certificaciones, mecanismos de control privado y mecanismos de autocumplimiento.

La utilización de tales instrumentos de mercado en los procesos de SCF, en los países de Centroamérica y América Latina, es incipiente y en cambio se aplican generalmente, instrumentos de comando y control, de naturaleza coactiva, tales como normativas específicas, inspecciones y sanciones; sin embargo, el escenario en los países de la región está cambiando y se está avanzando en procesos que implican la utilización de instrumentos de mercado y otras herramientas que faciliten e induzcan al cumplimiento de los objetivos de protección ambiental previstos en las políticas públicas. Sobre la base de la revisión de la experiencia extranjera, es posible visualizar elementos que son susceptibles de adaptarse a las realidades de los países de Centroamérica y América Latina para desarrollar con éxito un proceso de SCF ambiental:

- El reconocimiento que el éxito del proceso de SCF está intrínsecamente relacionado con el desarrollo de dos etapas previas: el proceso de elaboración de la normativa ambiental y el proceso implementación de la misma.
- El proceso de elaboración de la normativa debiera desarrollarse sobre la base de información que permita realizar un buen diagnóstico, de manera de identificar, entre otros, las áreas que están dentro de la normativa y la participación de la comunidad, vista como una de las formas que contribuyen a medir la factibilidad real del cumplimiento de esta como un factor coadyuvante en su aplicación. La normativa ambiental debe, entre otros aspectos relevantes y en lo relacionado con la SCF, definir claramente: los objetivos que se persiguen; los roles de los agentes involucrados; los mecanismos de SCF que se aplicarán; la comunidad que resultará sujeta a SCF; los recursos administrativos y judiciales para imponer sanciones y penalidades a las infracciones a la normativa; los plazos y prioridades de implementación de la normativa.
- El proceso de implementación de la normativa debiera considerar, entre otros aspectos sobresalientes, el impacto de su aplicación respecto a los recursos humanos, técnicos, físicos y financieros disponibles en las entidades competentes en SCF ambiental. Por ello es necesario definir planes priorizados con anterioridad para la acción, e identificar los mecanismos de financiamiento que se usarán (estos son variados, pero se pueden destacar, entre otros, impuestos generales individuales y corporativos, cargos por monitoreo ambiental y pagos de tarifas por inspección).

El desarrollo del proceso de SCF requiere contar principalmente con programas de actividades dotados de los recursos humanos, técnicos, físicos y financieros; un sistema adecuado de información que permita determinar el nivel de cumplimiento que presentan las actividades reguladas, reenfocar las acciones, medir la efectividad de las acciones, entre otros; guías técnicas que regulen y estandaricen los aspectos referidos a la metodología de SCF; mecanismos de seguimiento a los programas de SCF (en general incluyen: la medición de la calidad y estado

del ambiente, tasas de cumplimiento, progresos en el retorno de los infractores al cumplimiento, número de inspecciones, número de acciones administrativas y judiciales, medios de asistencia técnica, sanciones y nivel de penalidades impuestas, entre otros). Asimismo, son herramientas importantes en el desarrollo exitoso de la SCF, la promoción e implementación de mecanismos y procedimientos de capacitación y sensibilización, la difusión y el acceso a la información pública, no solo de la comunidad regulada, sino también en el ámbito de la autoridad de aplicación.

1.2.2. CONTEXTO DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA LEGAL E INSTITUCIONAL

1.2.2.1. ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

La Ley General de Ambiente, promulgada en julio de 1998, establece en su artículo 7 que corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente: “Dirigir, supervisar e implementar la ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales del gobierno, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente y organismos privados”.

Por otra parte, el artículo 40 de la citada Ley identifica la “supervisión, control y fiscalización ambiental” (en adelante SCF) como un instrumento de gestión ambiental y establece los principios de esta actividad, indicando que la misma es una función inherente a la ANAM, la cual será ejercida junto con la autoridad competente, según corresponda y conforme a la respectiva reglamentación. Las leyes complementarias a la Ley 41 de 1998, además de establecer objetivos de protección, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, le asignan a la ANAM el rol de administrador y regulador del uso del recurso forestal, del recurso hídrico y de la vida silvestre:

- Ley 1 de 1994, que establece la legislación forestal en la República de Panamá.
- Ley 24 de 1995, que establece la legislación de vida silvestre de la República de Panamá.

- Ley 24 de 1992, que establece incentivos y regula la actividad de reforestación en la República de Panamá.
- Decreto-Ley 35 de 1992, que regula el uso de las aguas.



Vigilancia y control de las áreas protegidas.

El artículo 16 de la citada Ley, determina que “Las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental, conformarán el Sistema Interinstitucional del Ambiente y, en tal virtud, estarán obligadas a establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros que rigen el Sistema, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos de competencia y responder con coherencia y eficiencia a los objetivos y fines de la Ley y a los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente. Esta coordinación encuentra su principal manifestación en la conformación de la llamada Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS) como órgano de consulta, análisis y coordinación intersectorial, circunscrito por la propia Ley al proceso de evaluación de los estudios de impacto ambiental.

La definición de tales mecanismos se encuentra en las disposiciones de la Ley 41 de 1998 y sus reglamentos son:

- **Comisión Consultiva Nacional del Ambiente**, que sirve como órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial, como asimismo emitir recomendaciones al Consejo Nacional del Ambiente, sin perjuicio de las que la Comisión pueda emitir a iniciativa propia, en los aspectos intersectoriales y nacionales de la gestión ambiental que considere pertinentes.
- **Comisiones Consultivas Provinciales**, en cuyo seno se analizan los temas ambientales que afecten a la provincia respectiva, y se formulan observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente.
- **Autoridad Nacional del Ambiente**, quién, a través de la dirección nacional respectiva, ejerce las siguientes funciones de coordinación:
 - Mantener una expedita y permanente coordinación con las administraciones regionales y las instituciones sectoriales con competencia ambiental; asimismo promover y facilitar la coordinación entre ellas:
 - Coordinar la Red de Unidades Ambientales de las autoridades competentes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley General de Ambiente: “Las Administraciones Regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente deben mantener una expedita y permanente coordinación con las instituciones sectoriales con competencia ambiental asentadas en la región; como asimismo promover y facilitar la coordinación entre ellas”.
 - Los miembros de la sociedad civil. Sin perjuicio de otros derechos, los miembros de la sociedad civil podrán denunciar ante las Administraciones Regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente, las afectaciones ambientales que pudieran producirse por incumplimiento o deficiencia en la aplicación de los planes de manejo ambiental.

Posterior a la promulgación de la Ley 41 de 1998, la reglamentación del proceso de evaluación de impacto ambiental, a través del Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 (en adelante DE 59 de marzo de 2000) reafirma la función de SCF y establece de manera taxativa los organismos o instituciones sectoriales con competencia ambiental, que participan en ese proceso:

ANAM:	Autoridad Nacional del Ambiente
MICI:	Ministerio de Comercio e Industrias
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA:	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA:	Ministerio de Salud
MOP:	Ministerio de Obras Públicas

MIVI:	Ministerio de Vivienda
IDAAN:	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IPAT:	Instituto Panameño de Turismo
FIS:	Fondo de Inversión Social
AMP:	Autoridad Marítima de Panamá
ERSP:	Ente Regulador de Servicios Públicos

Igualmente, establece la obligación de establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre las entidades del SIA, señalada en el artículo 16 de la Ley 41 de 1998. Asimismo, el DE 59 de marzo de 2000 señala, en sus artículos 61 y 62, respectivamente, que “Corresponderá a las Administraciones Regionales de la Autoridad Nacional del Ambiente, conjuntamente con las UAS supervisar, controlar y fiscalizar el cumplimiento del plan de manejo ambiental, sobre la base del programa de seguimiento, vigilancia y control, establecido en este plan”. También dice que: “La Autoridad Nacional del Ambiente certificará, mediante un registro, los auditores ambientales que desarrollarán las evaluaciones correspondientes y apoyarán el programa de seguimiento, vigilancia y control...”. Asimismo, en este capítulo se crea la figura de las “inspecciones y auditorías ambientales,” aleatorias o conforme a programas aprobados por la ANAM, realizadas por personas naturales o jurídicas, quienes cumpliendo con ciertos requisitos apoyarán a la ANAM en sus funciones de supervisión, control y fiscalización ambiental.



Paralización de actividades ilegales en Damani Guariviara.

De lo anterior es posible identificar que, de acuerdo al DE 59 de marzo de 2000, ejercen funciones de SCF, ANAM en conjunto con las UAS de las autoridades competentes que hayan sido debidamente facultadas para ello y con el apoyo de los auditores ambientales registrados ante ANAM. Las funciones de SCF de las UAS son del ámbito del proceso de EIA, según el artículo 8 del citado Decreto Ejecutivo, que indica que: “Son responsables de fiscalizar, inspeccionar y controlar, conjuntamente con la Autoridad Nacional del Ambiente, el cumplimiento de los estudios de impacto ambiental, de sus respectivos planes de manejo ambiental, de las normas ambientales, así como la adecuada aplicación de los procedimientos de fiscalización y auditoría ambiental”. Ello deja de manifiesto que la función de las UAS no incluye la SCF de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), ni de las concesiones de uso y aprovechamiento de recursos naturales (recursos forestales, hídricos y de la vida silvestre).

Así mismo, la Ley 41 de 1998 asigna funciones de SCF a la Contraloría General de la República, al señalar en su artículo 42, que: “Podrá realizar las auditorías ambientales, en aquellas actividades, obras o proyectos, que se ejecuten con fondos públicos y bienes del Estado”.

El artículo 43 establece que el reglamento desarrollará los mecanismos de seguimiento y control dentro del Sistema Interinstitucional del Ambiente, respecto de la formulación y ejecución de programas de seguimiento de la calidad del ambiente, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las normas establecidas; en lo relacionado con aspectos específicos de SCF, dicha reglamentación no se encuentra. Los reglamentos aludidos, se consideran básicos para alcanzar una implementación consistente y cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

1.2.2.2. ACTORES Y ROLES EN EL PROCESO DE SCF

El control del Estado sobre el uso de los recursos naturales y la calidad del ambiente, constituye uno de los pilares del avance de la sociedad panameña hacia el establecimiento del desarrollo sostenible, por lo

cual están sujetas al mismo, las actividades realizadas por parte de los individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas y las instituciones del Estado.

Desde esta perspectiva general, la aplicación del instrumento SCF contribuye al fortalecimiento de una cultura de responsabilidad ambiental compartida entre el Estado, el sector privado y la comunidad, al asumir cada cual sus correspondientes roles:

- Las instituciones del Estado que velan por el cumplimiento de la normativa ambiental preferentemente mediante la creación de condiciones que lo favorezcan y que ejercen en su conjunto, de acuerdo a sus competencias, los roles de supervisión, control y fiscalización aplicando mecanismos o instrumentos de SCF ambiental.
- Individuos y la comunidad, las iniciativas y actividades productivas, que ejercen el rol de actividades reguladas/sujetas a SCF y que asumen la responsabilidad de cumplir con la normativa ambiental. En el desarrollo del proceso de SCF ejercen este rol:
 - Los promotores de los proyectos sujetos al Decreto Ejecutivo 59 de 2000.
 - Los titulares de actividades, obras o proyectos, que estén en funcionamiento al momento de entrar en vigor las normas ambientales que se emitan, que realicen una auditoría ambiental con el compromiso expreso de cumplir con el programa de adecuación y manejo ambiental que se derive de dicha auditoría, el cual debe ser previamente aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente, según lo establece al artículo 44 de la Ley 41 de 1998.
 - Los usuarios que desarrollan acciones de aprovechamiento de los recursos naturales.
 - La comunidad, atendiendo que debe cumplir con determinadas normas de calidad ambiental (ejemplo: prohibición de descargas al ambiente originadas en actividades domésticas y comerciales).
 - Los individuos que ejercen un rol coadyuvante o de apoyo a las acciones de SCF. En este rol se incluye a los auditores ambientales registrados ante ANAM. De acuerdo al artículo 41 de la Ley 41 de 1998, las inspecciones y auditorías ambientales podrán ser aleatorias o conforme a programas aprobados por la Autoridad Nacional del Am-

biente y solo podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas debidamente certificadas por la Autoridad. Quienes presten servicios de auditoría ambiental, estarán sometidos, para estos efectos, a las responsabilidades previstas en la legislación vigente.

1.2.3. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El proceso de SCF se caracteriza en función del análisis de conceptos contenidos e instrumentos de SCF identificados en el marco normativo, así como de los objetos sujetos a SCF, entendidos como instrumentos de control del cumplimiento. Asimismo, a partir de esos elementos se configura un modelo del proceso de SCF que es útil considerar como referencia para desarrollar el análisis de la situación actual respecto a la conducción de dicho proceso en el país.

1.2.3.1 CONCEPTOS UTILIZADOS

Tal como se ha consignado en el marco normativo, no existe en la legislación una diferenciación precisa entre los términos supervisión, control y fiscalización, a excepción de aquella aplicable exclusivamente al proceso de evaluación de impacto ambiental, por lo cual se adoptan las siguientes convenciones:

- **Control:** Es el conjunto de elementos y/o medidas que debidamente coordinadas, y actuando bajo ciertos principios, normas y reglamentos, tienden a determinar lo que se está llevando a cabo, evaluando para asegurar que las actividades se realizan de acuerdo a las normas, instrucciones o lo planificado.
- **Supervisión:** Puede entenderse similar a control, diferenciando que las acciones que se controlan son ejecutadas por terceros.
- **Fiscalización:** Se entiende como la labor desarrollada por mandato legal (ley y/o decreto reglamentario) que entrega a entidades estatales las atribuciones y facultades indelegables de supervisar y verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos adquiridos a través de los instrumentos de gestión ambiental. Dentro

de la fiscalización es posible hacer las siguientes distinciones:

- **Fiscalización directa:** Es aquella que realiza un organismo público por expreso mandato de una disposición legal dictada al efecto, lo cual lo hace competente en su materia. Sus funcionarios titulares y/o contratados se encuentran investidos de dicha condición, la que es una potestad administrativa indelegable.
- **Fiscalización indirecta:** Es la que desarrollan algunos organismos del Estado, que teniendo competencia o facultades legales sobre otras materias, no las poseen respecto de determinadas materias ambientales. Sin embargo, ejecutan acciones de control sobre materias donde no tienen mandato legal, mediante otros organismos que sí poseen atribuciones legales para ello.
- **Fiscalización mixta o conjunta:** Es aquella realizada por dos o más entidades estatales, con o sin facultades sobre determinadas materias ambientales. En síntesis, coordinan acciones conjuntas disponiendo de los recursos con que cuentan, tales como: materiales, funcionarios, financieros, técnicos, etc., para desarrollar programas específicos de control.



Operativos de decomiso en Damani Guariviara.

1.2.3.2. LOS INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LA SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

A la luz de los alcances terminológicos antes señalados y de acuerdo al análisis del marco normativo, constituyen instrumentos/herramientas/mecanismos de SCF ambiental las siguientes manifestaciones específicas:

- **Las inspecciones,** entendidas como una actividad esencialmente preventiva, de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales con vistas a evaluar y determinar la adopción de las medidas pertinentes para garantizar dicho cumplimiento. Las inspecciones constituyen el mecanismo mediante el cual las entidades ejercen las acciones de SCF ya sea en forma sectorial o directa, indirecta, mixta o conjunta.
- **Las sanciones,** que comprenden las sanciones administrativas y las sanciones penales. Las primeras aluden a la facultad de la administración de ordenar y tutelar los valores ambientales; en este sentido, las referencias a las infracciones de las normas constituyen una especial indicación de la falta de autorización de determinadas conductas, es decir, el concepto general de conductas antijurídicas que constituyen contravenciones administrativas. Las sanciones penales, en cambio, aluden a la configuración de delitos contra la vida silvestre y delitos ecológicos.
- **Los mecanismos de control privado.** En términos generales, constituyen mecanismos de control amplio, orientados a establecer el cumplimiento de las condiciones ambientales previstas en los sistemas de gestión ambiental de una empresa, o en el marco preceptivo de la legislación vigente. La Ley 41 de 1998 establece, en su artículo 44, la necesidad de formular y ejecutar PAMA para la mitigación de impactos ambientales de actividades productivas existentes al momento que se dicten las normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles. En este caso, los mecanismos de constatación o control están a cargo de instituciones privadas, básicamente a partir de las denominadas auditorías ambientales, definidas como una: “Metodología sistemática de evaluación de una actividad, obra o proyecto, para determinar sus impactos en el ambiente; comparar el grado de cumplimiento de las normas ambientales y determinar criterios de aplicación de la legislación ambiental. Puede ser obligatoria o voluntaria, según lo establezcan la Ley y su reglamentación”. En directa relación con lo anterior, emerge el concepto de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), definidos como: “Docu-

mento que establece un conjunto de medidas para ser cumplidas en un período determinado con el objeto de hacer compatible una actividad, obra o proyecto con las normas ambientales, o para que no lo afecte significativamente”.

- *Los mecanismos de autorregulación o autocumplimiento.* Constituyen mecanismos alternativos de control cuyo uso de parte de las empresas, busca internalizar el valor económico de los costos y beneficios ambientales en las decisiones sobre qué, cómo y cuánto producir, de manera que se desincentive ciertas conductas negativas y se promueva las positivas.
- *Los mecanismos alternativos de control de la contaminación,* tales como créditos canjeables, tasas de carga contaminante. Su utilización, por parte de las unidades económicas, comprende el desarrollo del proceso de certificación de las emisiones contaminantes ante ANAM.
- *Los mecanismos que constituyen incentivos para la adecuada gestión ambiental.* Su implementación por instituciones privadas o terceros comprende el desarrollo de procesos de certificación y/o reconocimiento de productos y tecnología ambientalmente limpia ante la ANAM.

Desde esta perspectiva, se considerará que son normas, resoluciones e instrumentos de gestión ambientales relevantes al proceso de SCF, aquellas que establezcan o consagren algunas de las figuras antes listadas.

1.2.3.3. OBJETOS SUJETOS A SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Los mecanismos citados en el punto anterior requieren necesariamente de “objetos sujetos a SCF” a los cuales puedan aplicarse. Dichos objetos se originan a partir del ejercicio de competencias diferenciadas de las entidades públicas, que se establecen de manera expresa en los marcos legales que las crean y regulan y que desencadenan las acciones de SCF. Una clasificación de estas competencias, permite diferenciar entre competencias: de generación de políticas, de coordinación, reguladoras o normativas, resolutivas, ejecución/aplicación de instrumentos de gestión, fiscalizadoras y sancionadoras.

Las acciones de SCF se desencadenan a partir de dos vías:

Cuadro 1. Tipos de instrumentos de gestión

Tipo de instrumentos	Alcance	Manifestaciones
Instrumentos de prevención	Son herramientas orientadas a implementar medidas adecuadas para “impedir” la ocurrencia de cambios o alteraciones adversas para el ambiente o para alguno de sus componentes, o a definir los límites de la sostenibilidad ambiental para la salud humana y para la protección de los factores del ambiente.	• Evaluación de impacto ambiental. • Ordenamiento ambiental del territorio. • Normas de emisión y absorción. • Plan de manejo de recursos naturales renovables. • Planes de prevención: clasificación de especies de flora y fauna según su estado de conservación. • Otros.
	Tienen por objeto la constatación y verificación del “grado de cumplimiento” de las prácticas más adecuadas para mejorar las condiciones ambientales o bien evitar o mitigar alteraciones adversas a la salud o al medio ambiente. Asimismo, persiguen verificar el acatamiento de las regulaciones o prescripciones previstas en la legislación ambiental vigente, con similar objetivo y, en su caso, accionar el aparato coactivo del Estado para obtener el cumplimiento forzado de la legislación.	• Aplicación de sanciones. • Inspecciones. • Mecanismos de control privado o particular (auditorías y programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA originados en auditorías). • Mecanismos de autocumplimiento. • Otros.

Fuente: ANAM, Oficina de Planificación y Política Ambiental.

- La primera vía, es consecuencia del ejercicio de una función que explícitamente señala la acción de SCF a realizar.
- La segunda vía, es consecuencia del ejercicio de competencias de coordinación, reguladoras o normativas y resolutivas, que originan “objetos sujetos a SCF”, entendidos como instrumentos de control de cumplimiento; son objetos sujetos a SCF, los planes, programas, instrumentos económicos y de regulación del ambiente, concesiones de uso de recursos naturales entre otros.

Los objetos sujetos a SCF pueden ser tipificados, según se indica en el marco normativo, en función de los fines que persiguen los instrumentos de gestión que se identifican en la Ley 41 de 1998 y sus leyes complementarias. La tipificación de dichos instrumentos se resume en el cuadro 1, que busca visualizar las relaciones entre esos instrumentos de gestión con los objetos sujetos a SCF, con los mecanismos de SCF que se identifican en la legislación, incluyendo aquellos que serían factibles de aplicar. Entre estos últimos se cita, cuando corresponde, indicadores relacionados con otras políticas.

1.2.3.4. MODELO DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

1.2.3.4.1. ELEMENTOS Y RELACIONES

Es posible configurar un modelo del proceso de SCF derivado de elementos del marco normativo de SCF en el país. Asimismo, es posible identificar capacidades para su funcionamiento desprendidas al considerar al proceso de SCF como un proceso integral que busca la mejora continua, por lo cual el modelo considera relevante la programación de acciones, la predefinición de procesos para la aplicación de mecanismos, el seguimiento, control y evaluación de las acciones programadas, y la medición de la efectividad de las mismas. El modelo del proceso incluye las siguientes etapas:

- ***Etapas de planificación y programación***, que comprende la formulación de programas de SCF que responden al cumplimiento de acciones de SCF específicamente señaladas en la legislación; y/o la

formulación de programas de SCF, una vez que se implementan los objetos sujetos a SCF¹.

- ***Etapas de aplicación de mecanismos de SCF***, que comprende la aplicación de mecanismos/instrumentos/herramientas definidos en la legislación (instrumentos de comando y control e instrumentos de mercado políticas.
- ***Etapas de seguimiento y control de acciones de SCF***, que comprende la revisión y procesamiento de información que emerge de la etapa anterior². Se genera información que sirve para la elaboración de estadística sobre las acciones de SCF, evaluar cumplimientos anuales y formular nuevas acciones de SCF. La información permite asimismo el uso de indicadores³ de evaluación del conjunto de acciones de SCF, los cuales en conjunto con indicadores ambientales obtenidos de acciones de monitoreo ambiental permiten determinar la efectividad de la SCF y retroalimentar el proceso y asegurar la mejora continua del proceso.

La figura 2, en la página siguiente, presenta un esquema del modelo del proceso de SCF, la secuencia y la relación entre sus elementos.

1.2.4. SITUACIÓN ACTUAL

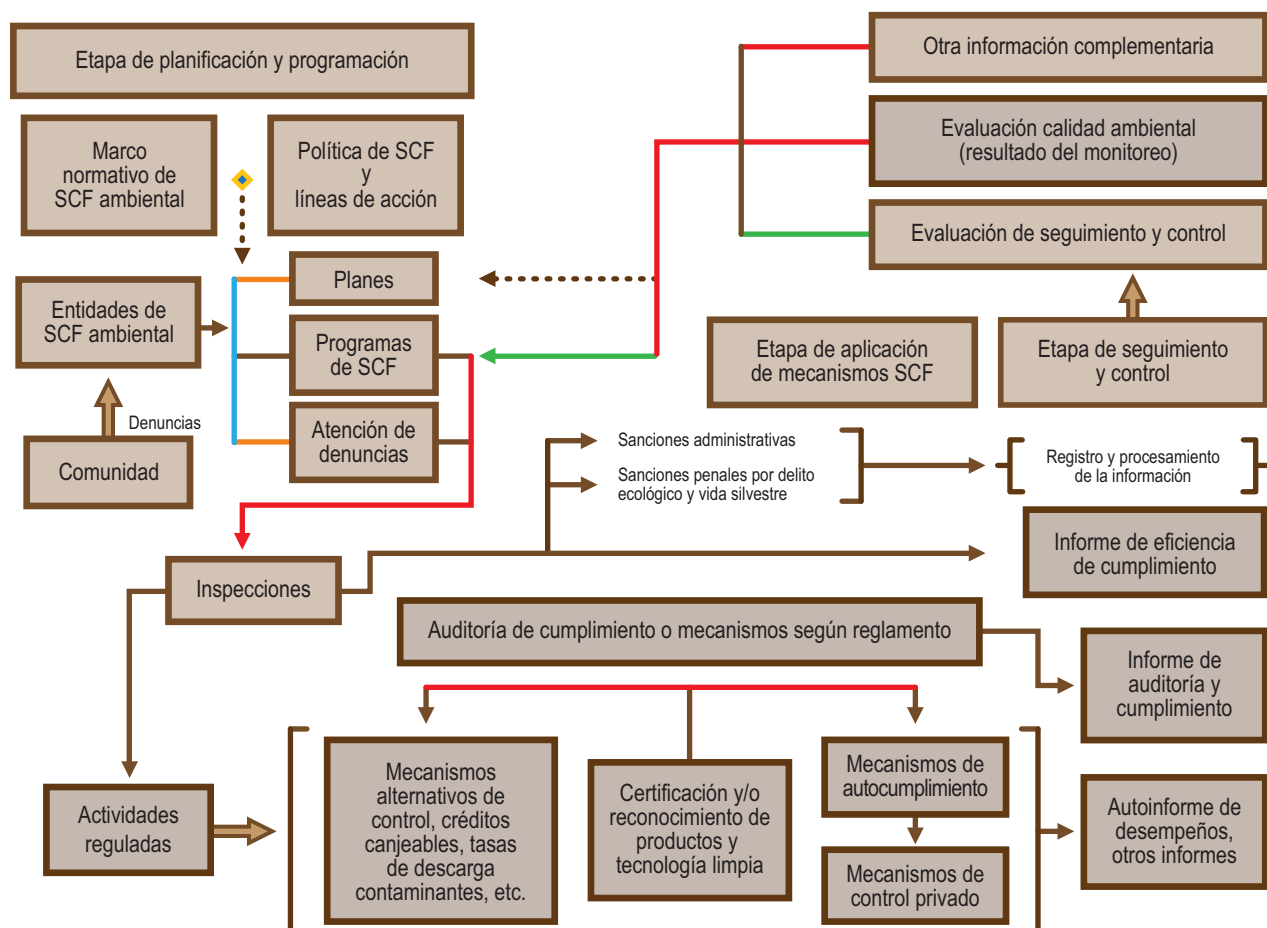
1.2.4.1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La caracterización de la ejecución actual de este proceso, se realiza sobre la base del análisis de la evaluación intermedia realizada del Programa Ambiental Nacional (PAN), desarrollada en septiembre 2003, de la información recopilada mediante encuestas a funcionarios de ANAM y de entidades del SIA y a personeros representativos del sector privado y consultores, así como de la información pública de ANAM disponible en su página web.

¹ Según se definió en punto 1.2.2.2 Actores y roles en el proceso de SCF.

² En este contexto, la información incluye, por ejemplo, informes de eficiencia, los informes de autocumplimiento de parte de empresas que implementan sistemas de autorregulación y autocumplimiento, así como otra documentación/información. Esa documentación permitirá contrastar los resultados obtenidos de las acciones de SCF con cumplimientos esperados (por ejemplo, el cumplimiento de las condiciones establecidas en los PAMA con el cumplimiento real de las mismas).

³ Estos indicadores debieran formar parte de la información del SINIA, pues entregan una visión general de la gestión ambiental respecto a la SCF en el país.

Figura 2. Diagrama del proceso de supervisión, control y fiscalización

Fuente: ANAM, Oficina de Planificación y Política Ambiental.

El análisis de la información se ha estructurado en las siguientes áreas: i) la coordinación institucional; ii) los instrumentos de gestión y mecanismos de SCF; iii) el proceso de SCF; y iv) la evaluación de la efectividad de las acciones de SCF.

1.2.4.1.1. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

• Aspectos de organización

La organización para el desarrollo de funciones ambientales, en el marco del Sistema Interinstitucional del Ambiente, se manifiesta en la presencia de UAS que integran la Red de Unidades Ambientales (RUAS). La ANAM ha desplegado esfuerzos de for-

talescimiento a través del PAN, los cuales se han concretado entre otros, en la definición de funciones para su organización, el suministro de equipamiento computacional y de capacitación en materia relacionada con el proceso de evaluación de impacto ambiental.

A la fecha se han constituido unidades ambientales en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Vivienda (MIVI), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) y Fondo de Inversión Social (FIS). Las funciones ambientales en las entidades del SIA que no cuentan con una UA son atendidas por otras dependencias incorporadas

en la estructura de la entidad que cumplen otras funciones. Es el caso del Ministerio de Comercio e Industria (MICI), Instituto Panameño de Turismo (IPAT), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Obras Públicas (MOP).

En este aspecto, la evaluación intermedia del PAN indica textualmente que la ANAM diseñó la estructura orgánica y funcional de once UAS y siete funcionarios de las UAS participaron de pasantías en Chile para conocer experiencias en la administración de EIA. El subcomponente suponía la voluntad política de la alta dirección de las instituciones. Efectivamente, las UAS están creadas, pero no todas apoyan el proceso de EIA de la manera prevista durante la preparación del programa. Esto no indica que el objetivo no se esté logrando, sino que se requieren los acuerdos necesarios para que las instituciones diferentes a la ANAM, se incorporen efectivamente al sistema.

La necesidad de incorporar efectivamente la participación de las entidades públicas al proceso es también recogida en las entrevistas y encuestas realizadas en la presente consultoría y en que se reconocen limitaciones en la operatividad de las UAS, atribuidas a la no integración de ellas a la estructura formal de la entidad, condición que no asegura la consideración de partidas presupuestarias para el desarrollo de sus funciones y a dificultades de acceso a los niveles de toma de decisión, lo cual se traduce en falta de apoyo a la gestión que realizan. Asimismo, se reconocen limitaciones en el ejercicio de las funciones ambientales atribuidas a la baja prioridad del tema frente a otros temas sectoriales específicos, lo cual se traduce en falta de apoyo a la gestión ambiental al interior de las entidades.

• Aspectos operativos

La evaluación intermedia de ANAM indica textualmente que: “En general, la respuesta que recibe la ANAM de las UAS es razonable. Algunas de ellas responden oportunamente y se encuentran consolidadas al interior de sus instituciones. Otras no lo están y presentan deficiencias importantes (no emisión de conceptos, demoras en la emisión de sus

conceptos y poco interés por asistir a las reuniones de las RUAS, por ejemplo); en general, las UAS responden cuando hay proyectos que involucran la gestión de las entidades en las que se encuentran, lo cual deja de manifiesto el carácter sectorial con el cual participan las UAS”.

En este aspecto, dicha información también señala que las acciones de SCF que se realizan en conjunto con la ANAM tienen fines relevantes al proceso de evaluación de impacto ambiental, tal como se observa en las respuestas que se resumen como sigue:

- Diez de las once entidades del SIA realizan acciones de SCF, como fiscalización directa en materias de la competencia de su entidad, excepto el Instituto Panameño de Turismo (IPAT), que no las realiza por falta de presupuesto asignado a SCF ambiental.
- Seis entidades realizan la supervisión del cumplimiento de medidas y condiciones de proyectos que son del ámbito de su competencia.
- Cuatro de ellas indican que las realizan donde la entidad es promotora de proyectos; es el caso del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP).
- Tres entidades indican que realizan acciones de SCF en conjunto con la ANAM. El resto no lo señala, o indica que dichas acciones se realizan en forma ocasional.

Las acciones de SCF se coordinan y realizan en las Administraciones Regionales de la ANAM y en las dependencias de las entidades del SIA que cuentan con UAS o dependencias en regiones; la inexistencia o falta de presencia regional de estas últimas impide las acciones de SCF conjuntas. El nivel central de las instituciones apoya estas acciones solo en casos especiales. Las entrevistas realizadas recogen la siguiente información:

- Ocho entidades del SIA señalan que realizan acciones en todo el país, con excepción de la AMP que las realiza en áreas específicas.
- Todas las entidades del SIA reconocen que sus acciones de SCF debieran ser realizadas en todo el país, pero que debido a la falta de recursos financieros, se privilegia la fiscalización de actividades

en proyectos significativos para el sector, y se realizan generalmente escasas acciones en el nivel regional (salvo cuando se trate de un proyecto significativo).

- Nueve respuestas identifican como instancia de coordinación a las unidades ambientales que conforman la Red de Unidades Ambientales.
- Diez respuestas reconocen como mecanismos de coordinación institucional, las ocasiones en que tienen lugar capacitaciones, inspecciones conjuntas, reuniones de evaluación de estudios de impacto ambiental (algunas respuestas indican textualmente comités de evaluación de estudios de impacto ambiental), comisión de elaboración de normas, evaluación de consultorías, entre otras.
- No se reconoce una instancia de programación de acciones de SCF.



Inspección por denuncia en Cerro Patacón.

Respecto de otras áreas de SCF, la ANAM realiza acciones de fiscalización directa en el ejercicio de sus competencias de administración del uso de recursos naturales y de la vida silvestre. Esta función se encuentra consolidada por la experiencia transmitida junto con el traspaso de las funciones del ex INRE-NARE a la ANAM. En este ejercicio, se relaciona con ACP, ARI, BDA, Banco Nacional, IDIAP, Universidad de Panamá, el MIDA, MEF, MINSA, MICI, MOP, IDAAN, MEDUCA, Gobernación, Alcaldías, Ministerio Público, PRONAT (Programa Nacional de Administración de Aguas y Tierras) del Ministerio de la Presidencia, entre otras.

Asimismo, las acciones de SCF del cumplimiento de las condiciones establecidas en instrumentos de control aplicables a los recursos naturales y de la vida silvestre, tales como planes de manejo forestal, de manejo de áreas protegidas, entre otros, incluyen el seguimiento de los AMAS de las actividades sujetas al proceso de evaluación de impacto ambiental que se relacionan con el uso de los recursos naturales.

1.2.4.1.2. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y MECANISMOS DE SCF

• Instrumento de gestión: Supervisión, control y fiscalización ambiental

Una herramienta importante para la aplicación de este instrumento es el proyecto “Instrumentos de gestión ambiental y participación empresarial en la producción limpia”, que se ejecuta mediante una cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), con aportes locales de la ANAM y del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). La dirección de este es ejercida por un director de proyecto de parte de la ANAM y otro de parte del CONEP, y su supervisión se realiza a través de un comité integrado por la ANAM, CONEP, BID y la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).

El componente “Marco regulatorio” del mencionado proyecto, incluye, entre otros, el desarrollo del reglamento para la supervisión, control y fiscalización ambiental. En este sentido, actualmente se encuentra en proceso de contratación la consultoría para la elaboración de la propuesta del reglamento de SCF.

Por otra parte y también en el marco de este proyecto, la ANAM adelanta la preparación de los términos de referencia para el desarrollo de una consultoría para el diseño, reglamentación e implementación de un programa de seguimiento, vigilancia y control ambiental de las principales megafuentes en Panamá. Otra iniciativa similar que se encuentra en fase de evaluación de propuestas, es una consultoría dirigida a implementar el seguimiento, vigilancia y control de fuentes que no son megafuentes.

Cabe señalar que en la información recabada en entrevistas, se recogió la opinión del CONEP respecto a la conveniencia de incorporar “inspectores ambientales externos” al proceso de SCF e introduciendo la figura de un “perito técnico” para fines de arbitraje.

• Instrumento de gestión: Normas de calidad

El desarrollo de normas técnicas, exhibe importantes avances con relación a las descargas de aguas residuales. En efecto, el país cuenta con la siguiente reglamentación:

- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 24-99, que regula la reutilización de las aguas residuales tratadas.
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 35-2000, que regula las descargas de efluentes líquidos directamente a cuerpos y masas de agua superficiales y subterráneas.
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 39-2000, que regula las descargas de efluentes líquidos directamente a sistemas de recolección de aguas residuales.
- Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 47-2000, que establece la norma de usos y disposición final de lodos.

A través de la Resolución Administrativa AG-0026-2002, dictada por la ANAM, se establecen los cronogramas de cumplimiento para la caracterización y adecuación a los reglamentos técnicos para descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas superficiales o subterráneas y a los sistemas de recolección de aguas residuales. Esta acción hizo posible la implementación del proceso de caracterización de aguas residuales en las fuentes generadoras de efluentes líquidos a nivel nacional dirigido a establecer, de acuerdo a los resultados de dicha caracterización, las respectivas fechas de cumplimiento de los límites máximos permisibles establecidos en el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 35-2000.

Con relación al seguimiento del proceso de caracterización de aguas residuales, en la ANAM a través de DINAPROCA, se revisan reportes de análisis de caracterización de efluentes, que incluyen eventuales

verificaciones del cumplimiento de estándares y máximos permisibles de la legislación vigente en el laboratorio de la ANAM, que está siendo implementado con la cooperación del gobierno del Japón, JICA y la Embajada del Japón.

Con relación a la elaboración de normas de calidad ambiental, ANAM formuló –con el aval de las diferentes autoridades competentes– el “Programa trienal de normas 2001-2003”, oficializado a través de la Resolución 003-01 de 19, de julio de 2001, del Consejo Nacional del Ambiente, que incluye las prioridades para la producción de normas de calidad ambiental. Esta tarea fue incorporada en el Plan Operativo 2002-2006 de la ANAM, el cual consideró el año 2002 para iniciar el proceso de producción de las normas de ruido y vibraciones, calidad de aire, calidad de suelos, aguas marinas y recursos marino-costeros, desechos y sustancias peligrosas y no peligrosas y la norma de olores molestos. El estado actual del desarrollo previsto de normas a través de consultorías en el marco del PAN es el siguiente:

- Se encuentra en proceso de ejecución la consultoría para el desarrollo de normas de calidad de aire, calidad de aguas marinas y costeras y control de olores molestos.
- Se encuentra en proceso de licitación la consultoría para la elaboración de tres anteproyectos de calidad de suelo, residuos peligrosos, y ruidos y vibraciones.

Un logro importante en el desarrollo actual del proceso de elaboración de normas, es el manual de procedimientos para la integración, constitución y funcionamiento de los comités técnicos de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles, dictado por la Resolución AG-0207-2003 de ANAM. El objetivo principal de este manual de procedimiento es regular la integración, constitución y funcionamiento de los comités técnicos de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles; y orientar a sus integrantes en el procedimiento para la elaboración de uno o más anteproyectos de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles. Además, se busca lograr la participación ciudadana (sector público, asociaciones empresariales, instituciones académicas y organizaciones no

gubernamentales vinculadas al medio ambiente, y otros organismos o personas independientes) en el proceso de elaboración de uno o más anteproyectos de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles.

Con relación a las necesidades detectadas, la información obtenida en encuestas y entrevistas a entidades competentes, reconoce la necesidad de contar con procedimientos regulados que incluyan la metodología, contenido y alcance de las inspecciones y auditorías ambientales para la SCF que se realizará al cumplimiento de las normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles.

• **Instrumento de gestión: Proceso de evaluación de impacto ambiental**

Respecto al instrumento de gestión del proceso de evaluación de impacto ambiental, la evaluación intermedia del PAN reconoce los avances experimentados en su aplicación, señalando que existen algunas acciones pendientes para consolidar el proceso:

- **Los manuales de procedimiento.** “Un elemento básico es el Manual Operativo de Evaluación de Impacto Ambiental para los procesos especificados en el Decreto 59, que establece tiempos y relación de la ANAM con las UAS y con los promotores de proyectos. Sin embargo, para la comunicación interna entre dependencias no se han establecido formalmente los procedimientos. Es necesario completar dichos procedimientos y que el recursos humanos, por ejemplo, se fortalezca para transferir la capacitación necesaria en caso de cambios importantes en dicho departamento, o en la DINEORA. Así mismo, es necesario garantizar que cuando un nuevo funcionario se incorpore al departamento, se garantice que reciba la introducción respectiva al cargo”.
- **Calidad de los estudios de EIA.** “La calidad de los estudios de impacto ambiental no ha mejorado de la manera esperada. Se realizó una capacitación con los consultores que elaboran los estudios de impacto ambiental, con el propósito de mejorar la calidad de los estudios. Es necesario que la ANAM

mantenga estándares de calidad adecuados para los estudios de impacto ambiental y para los planes de manejo ambiental y que se exija su cumplimiento; de otra manera, todo el esfuerzo para establecer el proceso de EIA habría sido en vano”.

- **Difusión del proceso de EIA a nivel de las instituciones públicas.** “Las instituciones pública han internalizado el proceso de EIA para la ejecución de sus proyectos, de manera que incorporan la elaboración de los estudios de impacto ambiental dentro de sus actividades. Sin embargo, algunas instituciones, con el propósito de ahorrar tiempo de contratación y ejecución de sus proyectos, adicionan la elaboración del EIA dentro de las actividades de la construcción. Esta práctica tiende a subestimar el alcance de los EIA y los correspondientes planes de manejo ambiental que arrojan, debido a que los ejecutores de proyectos asumen su elaboración y presentación como un trámite, desdibujando el objetivo central de los EIA, que es el de identificar de manera previa los impactos negativos y las acciones necesarias para mitigar sus efectos ambientales negativos. Por lo tanto, es conveniente incorporar, dentro de las campañas de sensibilización dirigidas al sector público, el concepto que los EIA se incorporen a la preinversión”.

Con relación al seguimiento a los estudios de impacto ambiental, cabe señalar que si bien esta función ya era desarrollada por los funcionarios del Instituto de Recursos Naturales Renovables en la década del 90, los informes y evaluaciones se realizaban a criterio de cada Administración Regional, sin que existiera un registro de la gestión realizada a nivel central. En este sentido, aun cuando no se cuenta con el reglamento de SCF, la ANAM, a través de la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental (DINAPROCA), inició la implementación de protocolos de inspección, con el propósito de evaluar el cumplimiento de cada uno de los compromisos adquiridos en el EIA y los impactos ocasionados por el proyecto, a modo de medir la eficiencia de las medidas propuestas. Asimismo, se cuenta con una base de datos que contiene los resultados de la gestión realizada, lo que ha permitido: uniformar la metodología y criterios de seguimiento; disponer de información útil para la supervisión de las acciones

tomadas por las Administraciones Regionales y fiscalizar el desempeño desde el punto de vista ambiental, llevado por los promotores y orientar la toma de decisiones. Asimismo, la ANAM avanza en el diseño e implementación de un sistema automatizado para el seguimiento y control de los EIA y sus respectivos planes de manejo, al cual podrán acceder las entidades del SIA; la iniciativa contempla una fase piloto que involucrará la interacción entre la ANAM y otra entidad, para luego extender su cobertura a las demás.

De julio a diciembre de 2001, se realizaron 188 protocolos de inspección; y de enero a diciembre de 2002, se inspeccionaron 365 proyectos. Los resultados de esas acciones, obtenidos en tres años, muestran un promedio de 55% de cumplimiento y se observa un alto porcentaje de incumplimiento a los compromisos adquiridos en el estudio de impacto ambiental y la resolución ambiental, de proyectos categoría II, III y proyectos no categorizados (anteriores al 2000). De acuerdo a las disposiciones legales establecidas, ante los incumplimientos cabe la imposición de sanciones, a través de amonestaciones escritas, multas y/o la suspensión temporal o cierre de las actividades. No obstante, con la finalidad de facilitar el entendimiento armónico con los agentes privados, las administraciones regionales han tomado como primer paso la notificación a las empresas de los incumplimientos, y solo en aquellos casos cuyos impactos ambientales han sido significativos o se ha reincidido en los incumplimientos, se ha procedido a la imposición de multas y/o suspensión temporal de la actividad o proyecto.

Entre los principales problemas enfrentados en el desarrollo de las actividades, se incluye la falta de documentación completa de los proyectos a nivel de las Administraciones Regionales, lo cual ha sido en gran parte subsanado a través de la gestión realizada a nivel central para suplir de dichos documentos. Por otra parte, los promotores de proyectos presentan cierta resistencia al cambio, ante la exigencia de las autoridades de hacer cumplir los compromisos establecidos en la EIA y la resolución ambiental, que anteriormente eran vistos como un requisito más.

En el contexto anterior y complementariamente, la información recabada en entrevistas a entidades competentes en la SCF señala, con relación a protocolos de inspección:

- Dos entidades (MICI y MOP) utilizan protocolos elaborados por la ANAM durante inspecciones conjuntas; pero en el caso del MOP, este no refrenda la información consignada en los protocolos.
- Seis entidades indican que disponen de algunos protocolos propios. Una de estas entidades señala la necesidad de contar con protocolos de inspección específicos/adaptados a cada actividad a supervisar, tomados de algunos protocolos generales, que pueden resultar complejos en el momento de la aplicación.
- Una entidad indica que no dispone de protocolos de inspección.

Con relación a las otras necesidades detectadas, se reconoce la necesidad de contar con procedimientos regulados que incluyan la metodología, contenido y alcance de las inspecciones y auditorías ambientales para la SCF que se realizará a los EIA, a los planes de manejo ambiental y a las respectivas resoluciones de aprobación.

• **Instrumento de gestión: Auditorías ambientales y programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA)**

El alcance del proyecto “Instrumentos de gestión ambiental y participación empresarial en la producción limpia”, incluye el desarrollo del reglamento –actualmente en fase final– para regular el marco conceptual y la metodología, contenido y alcance de las inspecciones y auditorías ambientales que se realizarán a los EIA, PAMA, planes de manejo ambiental y las respectivas resoluciones de aprobación, así como al cumplimiento de las normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles. Estos aspectos, en materia de producción más limpia, formarán parte de la gestión interna de las empresas que implementen tecnologías y/o procesos de producción más limpia. A juicio del consultor, esta iniciativa contribuirá a la futura creación de programas de certificación, y/o reconocimiento de productos y tecnología ambientalmente limpios, implementados

por instituciones privadas o terceros y los cuales demandarán a futuro acciones de seguimiento y control de parte de la ANAM en el marco del proceso de certificación y/o reconocimiento.

La ANAM creó el registro de auditores ambientales en el año 2000, mediante la promulgación de la Resolución AG-0267-2000, en la cual se establecen los requisitos de inscripción en el registro de auditores ambientales con el objeto de apoyar las acciones de la SCF. Es importante señalar que existe poca experiencia en el desarrollo de auditorías ambientales, ya que tradicionalmente se utilizaban los estudios de impacto ambiental como herramienta preventiva a aplicar en proyectos nuevos, más no se contaba con un mecanismo para implementar mejoras ambientales en las actividades en funcionamiento. Actualmente, se encuentran registrados aproximadamente 80 profesionales y existe una gran demanda de capacitación en auditorías ambientales, lo cual es un factor que contribuye al mejor desarrollo de las mismas.



Inspección a las instalaciones del Laboratorio de Calidad Ambiental.

A pesar que carece de una reglamentación en materia de auditorías ambientales y programas de adecuación y manejo ambiental, ello no ha frenado el empleo de estos instrumentos en el control de la contaminación provocada por algunos sectores. Actualmente, se solicita a aquellas empresas que presentan algún tipo de problema ambiental, ya sea que hayan tenido algún tipo de derrame, vertimiento o emisión, o que existan quejas de la comunidad, la realización de una auditoría ambiental y la formula-

ción a partir de esta auditoría de un programa de adecuación y manejo ambiental. Estos programas de adecuación y manejo ambiental incluyen medidas de adecuación y mitigación para cada uno de los impactos ambientales detectados y un cronograma de cumplimiento donde se debe detallar el período en que se van a implementar cada una de las medidas ambientales propuestas. Igualmente, existen casos donde algunas empresas voluntariamente han presentado ante la ANAM, auditorías ambientales y programas de adecuación y manejo ambiental, debido ya sea a exigencias prestatorias por mejorar su imagen ambiental.

Como medida temporal, hasta que se establezca el reglamento respectivo, se han establecido unos términos de referencia, relacionados con los puntos que deben ser considerados en la auditoría ambiental y el programa de adecuación y manejo ambiental.

Las auditorías ambientales y los programas de adecuación y manejo ambiental son evaluados por un equipo interno de la Autoridad Nacional del Ambiente, y en función del tipo de actividad de la cual tratan los estudios, también son evaluados por las UAS de otras instituciones estatales que tienen competencia en el tema.

La Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental y las Administraciones Regionales de la ANAM, han solicitado a nivel nacional 124 PAMA a diferentes empresas, en vista a las denuncias por contaminación por aguas residuales, emisiones a la atmósfera, ruido, olores y afectación a la salud de la población, entre otras.

En el año 2003, un total de 80 empresas presentaron su PAMA, contribuyendo a mejorar la calidad ambiental de los diferentes puntos donde se localicen las mismas y coadyuvó a que dichas empresas encuentren un camino más eficiente, a través de la implementación de planes de producción más limpia incluidos en los PAMA, que incluyen componentes de ahorro de materia prima y energía, reutilización y reciclaje de agua, reutilización y reciclaje de desechos, y que se traduce en ganancia para la empresa. En apoyo a este proceso se ha confeccionado para el

sector eléctrico –integrado por los agentes dedicados a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica– las guías de elaboración y evaluación de auditorías ambientales de la EIA, PAMA y planes de manejo ambiental y las respectivas resoluciones de aprobación, así como al cumplimiento de las normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles.

El seguimiento al cumplimiento de los PAMA, es realizado por las Administraciones Regionales de la ANAM, con la participación de las entidades competentes, e incluye la elaboración de informes de cumplimiento. DINAPROCA realiza la supervisión de las actividades y apoya la gestión de las Administraciones Regionales a través de inspecciones y capacitaciones.

En este aspecto, cabe señalar que de acuerdo a la información recogida en entrevistas y encuestas, se observó que existen diferencias conceptuales y metodológicas en el desarrollo de las auditorías y PAMA de parte de los representantes de los consultores, por lo cual se reconoce la necesidad de fortalecer la capacidad técnica de los mismos, así como de contar con procedimientos regulados que incluyan la metodología, contenido y alcance de las inspecciones y auditorías ambientales para la SCF que se realizará al cumplimiento del PAMA.

La Contraloría General de la República, por su parte, desarrolla auditorías generales en la gestión ambiental en la Autoridad Nacional del Ambiente o en las instituciones que comparten con esta la responsabilidad de la administración ambiental. Específicamente, recopila información y documentación sobre la gestión ambiental desarrollada por las instituciones, para lo cual dispone de presupuesto destinado a las auditorías de gestión. Realiza auditorías especiales que obedecen a las denuncias ciudadanas y de la Defensoría del Pueblo. Inspecciona, por ejemplo, los compromisos establecidos en los estudios de impacto ambiental, en las concesiones forestales (planes de manejo forestal), concesiones hídricas, con el propósito de verificar el cumplimiento de parte de la ANAM, de la aplicación de la legislación correspondiente a los estudios de impacto ambiental y ya

se ha inspeccionado el cumplimiento de los PAMA de una empresa. Como mecanismos de medición de cumplimiento, identifica una evaluación trimestral clasificada según los municipios o provincias atendidas. Al final del año, elabora un informe sobre los casos atendidos. Identifica como necesidades, el establecimiento de indicadores ambientales, el fortalecimiento de la coordinación y la gestión institucional para evitar la dualidad de funciones.

• Instrumento de gestión: Planes de contingencia

Los avances logrados en esta materia incluyen el manual para el funcionamiento, instalación e integración del Comité de Emergencia Ambiental, producto de una consultoría sobre contingencias ambientales desarrollada en el marco del PAN. Asimismo, en la ANAM existe un registro de emergencias ambientales registradas en el país.

• Mecanismos de supervisión, control y fiscalización ambiental

Se registran avances en la formulación y diseño de mecanismos de mercado que comprenden mecanismos de autocumplimiento e incentivos para la gestión ambiental del sector privado.



Patrullaje contra actividades ilegales en los afluentes interiores.

Con relación a los mecanismos de autocumplimiento, los avances incluyen la ejecución en fase final del diseño de un programa de seguimiento, vigilancia y control ambiental para el sector eléctrico

en Panamá, con financiamiento el Banco Mundial a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante una consultoría cuyos resultados incluyen un modelo de sistema de autoinformes y verificación por las autoridades competentes, para evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los agentes dedicados a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. En este sentido, la ANAM adelanta la elaboración de los términos de referencia para la contratación de una consultoría para elaborar el reglamento de este programa de seguimiento, vigilancia y control.

Con relación a incentivos ambientales:

- Se conformó en el 2003, un comité técnico que elaborará el marco conceptual del Anteproyecto de Ley de Incentivos Fiscales para la Adecuación Ambiental a los Reglamentos Técnicos de Aguas Residuales, el cual actualmente está realizando gestiones y consultas con los ministerios con competencia en el tema. A finales del 2004, se concluirán los trabajos de la consultoría sobre la identificación de fuentes potenciales de financiamiento para inversiones en producción más limpia, financiada por el Programa Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA) con fondos de la USAID. También en el 2003, se realizaron gestiones para la elaboración del reglamento de certificación de procesos y productos ambientalmente limpios.
- Actualmente, un comité técnico que fue creado a mediados de 2003, está trabajando en el proyecto piloto para la implementación de un sistema de cargos por contaminación hídrica en Panamá, el cual cuenta con el apoyo y asesoramiento del Programa de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental en Centroamérica de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Entre los obstáculos encontrados para la elaboración de las consultorías sobre incentivos, es que no contamos con un registro adecuado de información y el difícil acceso a la escasa información existente.

En la actualidad, la aplicación de mecanismos de la SCF en el desarrollo de acciones conjuntas entre la ANAM y las demás entidades competentes, involu-

cra principalmente la atención de denuncias, las inspecciones y sanciones administrativas que se aplican (cuando procede) por las entidades competentes, según se acuerde. Específicamente y en lo relacionado con la SCF del uso de los recursos naturales, se aplican sanciones administrativas y otras sanciones penales a delitos ecológicos y de la vida silvestre.

Asimismo, existen iniciativas para desarrollar otros instrumentos/mecanismos/herramientas en la SCF, a través del PAN, donde se destacan las siguientes:

- Las gestiones que adelanta la ANAM para la realización de una consultoría relacionada con el suministro de los elementos que permita sancionar la violación a las normas contempladas en la Ley 41 de 1998, y ordenar al infractor el pago del costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.
- La ejecución actual de la consultoría dirigida a regular las concesiones de las áreas protegidas, incluyendo dentro de las condiciones de otorgamiento a particulares de derechos sobre recursos naturales, la obligación de compensar ecológicamente en los recursos naturales utilizados y fijar, para estos fines, el valor económico de dichos recursos, que incorpore el costo social y su conservación.

Otro esfuerzo importante realizado por ANAM es la preparación del proyecto de ley sobre delitos ambientales, que no ha sido aprobado por las instancias correspondientes, del cual se entrega el siguiente resumen:

- Establece sanciones para el que degrade, envenene, contamine o realice actividades que puedan contaminar las aguas, el aire, el suelo, el subsuelo, la flora o la fauna, o produzca desequilibrios en el ecosistema, los cuales se determinarán según se especifique en las normas que fijen los límites permisibles de absorción del ambiente y de emisión al medio ambiente del organismo administrativo competente. Asimismo prevé que las penas serán aumentadas cuando se trate de:
 - Áreas protegidas.
 - Ecosistemas costeros o marinos.
 - Áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo o arqueológico, declaradas como tales.

- La Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, cuando se afecte los recursos hidrobiológicos o la salud de las personas.
- Establece represiones para el que sin la autorización administrativa correspondiente:
 - Obstruya, detenga o haga disminuir el libre curso de las aguas o desvíe las mismas mediante obras o estructuras artificiales.
 - Extraiga recursos naturales.
 - Tale o destruya árboles o plantas en peligro de extinción en áreas protegidas, en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá o en áreas de utilidad pública.
 - Tale o destruya o degrade bosques de protección, de galerías, artificiales y naturales, que protejan las vertientes que provean agua en áreas privadas o públicas.
- Establece sanciones para el que altere, dañe o degrade el ambiente por violación de los límites y previsiones del estudio de impacto ambiental aprobado por la autoridad competente.
- Establece sanciones para el profesional autorizado en realizar estudios o declaraciones de impacto ambiental, programas de adecuación o manejo ambiental o auditorías ambientales, en el caso que incorpore información falsa en tales estudios, y que este deba ser presentado a la autoridad de aplicación, permitiendo así el desarrollo de un proyecto que produzca daños al ambiente o a la salud humana.
- Establece penas para el funcionario público encargado de aprobar, revisar o dar seguimiento a estudios o declaraciones de impacto ambiental, programas de adecuación o manejo ambiental o auditorías ambientales, etc., que permita la incorporación o suministro de información falsa.

Esta iniciativa legal constituye una herramienta de la mayor relevancia, puesto que permitirá fortalecer la SCF a todos los aspectos contemplados en la legislación, que son del ámbito de la conservación y uso de los recursos naturales; por lo cual, se reconoce la necesidad de reformular/readecuar el proyecto que no fue aprobado.

1.2.4.1.3. EL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN

• Roles y competencias

Se reconoce en las entrevistas que el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Fondo de Inversión Social (FIS), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), ejercen un doble rol en el proceso de SCF, puesto que son promotores de proyectos (actividades sujetas a SCF) y además tienen competencias de SCF, por lo que se constituyen en juez y parte en el proceso.

El Ministerio de Salud identifica la necesidad de armonizar competencias entre la Subdirección General de Salud Ambiental y la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del IDAAN, con relación a los roles en el tema de agua potable. Asimismo, señala que han surgido algunos conflictos con el Ministerio de Vivienda, ya que no siempre se informa al Ministerio de Salud sobre los cambios de uso de suelo en áreas residenciales y comerciales. Lo anterior se reconoce en las entrevistas del análisis de situación actual y en el análisis de roles y competencias.



ANAM realiza patrullaje de control y fiscalización en la Costa Arriba de Colón.

La legislación faculta a los municipios para: supervisar el aprovechamiento y explotación provincial (local) de los recursos naturales y su conservación o reposición, y velar por el cumplimiento de las dispo-

siciones legales y reglamentarias relativas a la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales en tierras públicas y privadas. Actualmente, no se ha incorporado en la gestión municipal, la responsabilidad de coordinar el ejercicio de las competencias municipales en materia ambiental con ANAM. El ejercicio de esas funciones constituye una fuente de conflictos con ANAM, de acuerdo al análisis de mecanismos de resolución de conflictos.

• Programación

Se reconoce en las entrevistas, la falta de programación anticipada de actividades conjuntas y la no disponibilidad oportuna de información que facilite la programación/ejecución de acciones de SCF:

- Cuatro respuestas aluden a la falta de regulación específica para el desarrollo de acciones de SCF.
- Tres respuestas señalan la falta de programación de acciones de SCF como un factor importante para el desarrollo del proceso.
- Ocho respuestas indican que la no disponibilidad oportuna de información a las dependencias regionales de ANAM, así como de las entidades competentes, dificulta la programación/ejecución de acciones de SCF. La información que se requiere conocer en forma oportuna, incluye los resultados (aprobación /rechazo) derivados del proceso de evaluación de estudios de EIA.

Asimismo, se reconoce la necesidad de implementar programas de SCF en las dependencias regionales de ANAM y en las entidades competentes, y fortalecer la capacitación del personal involucrado.

• Guías técnicas

Se reconoce en las entrevistas, la necesidad de contar con reglamentos que regulen específicamente el desarrollo de acciones de SCF y de manuales de procedimientos para que las entidades públicas involucradas en el proceso de SCF puedan manejar las acciones de igual manera, y en conformidad con el reglamento respectivo; ello incluye manuales de procedimientos de SCF de PAMA, del cumplimiento de normas de calidad y límites máximos permisibles, así como de los instrumentos de control

aplicables a la conservación, manejo, aprovechamiento y transporte de los recursos naturales y la vida silvestre. Asimismo, se reconoce la necesidad de incorporar al Decreto 59 de 2000, procedimientos específicos y detallados de SCF aplicables a los diferentes tipos de actividades sujetas a SCF.

• Disponibilidad de recursos

Se reconoce en las entrevistas, que la no disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros representa una limitante importante para el desarrollo adecuado del proceso de SCF:

- Ocho respuestas señalan la falta de presupuesto asignado a SCF ambiental. Entre los ítems que requieren presupuesto señalan viáticos y gastos para el suministro de apoyo logístico (uso de vehículo).
- Cinco respuestas aluden a la falta de personal.
- Cinco respuestas indican que ANAM se beneficia del apoyo de las unidades ambientales sectoriales en la evaluación de los estudios de impacto ambiental; pero a la vez, la ANAM debería apoyar y dar mayor coordinación a estas unidades para realizar la supervisión y seguimiento del cumplimiento.

La evaluación intermedia del PAN recoge estas inquietudes al indicar textualmente: “Cuatro años después de haberse promulgado el Decreto 59 de reglamentación del proceso de EIA, se presentan algunas situaciones que sugieren la necesidad de hacer cambios en las tarifas aplicadas por parte de la ANAM. Las tarifas que la ANAM cobra actualmente por concepto de EIA corresponden a los costos de operación de la institución respecto al EIA. Las tarifas reflejan el esfuerzo que la ANAM debe efectuar en concepto de EIA y el seguimiento a los planes de manejo ambiental (PMA). Una situación específica es que proyectos de envergadura importante, como la ampliación de un puerto o la instalación de un cable interoceánico, pagan 3,000 balboas por la evaluación del estudio, pero este monto no cubre necesariamente los costos de hacer el seguimiento del PMA. Un tema conflictivo con respecto a las tarifas, es que en las UAS existe la percepción que la ANAM cobra por un servicio que se ejecuta, en su parte técnica, en las UAS; es decir, en otras ins-

tituciones del gobierno. Este tema se presenta con frecuencia en las reuniones de la RUAS. Se ha propuesto que la ANAM distribuya los ingresos provenientes de este rubro entre las UAS que la apoyan. Es importante hacer los ajustes pertinentes en este aspecto, con el fin de mantener las buenas relaciones de cooperación entre la ANAM y las UAS y racionalizar la estructura de tarifas.

ANAM planifica y desarrolla sus actividades a través de su plan operativo participativo (POP), el cual es elaborado en la Dirección Nacional de Planificación y Política Ambiental (DIRPPA). Los principales aspectos relacionados con la asignación de recursos se resumen como sigue:

- El presupuesto anual de la ANAM es de 8 millones de balboas al año, de los cuales el gobierno central aporta 4.8 millones, llamado subsidio del Estado o aporte nacional; y la ANAM aporta 3.2 millones de balboas, a través sus ingresos.
- Debido a que los ingresos de la ANAM disminuyen cada año y el presupuesto es muy limitado, las entidades regionales y/o direcciones de la ANAM que requieran desarrollar un proyecto, deben presentarlo o tenerlo preparado para el mes de febrero. Los requisitos del proyecto a desarrollar son:
 - Cada proyecto debe tener un cooperante internacional o nacional establecido (convenio).
 - Documentos completos del proyecto.
 - Visto bueno de la dirección normativa.

Toda esta documentación es incluida en el anteproyecto del presupuesto de ANAM y presentado ante el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), y ante la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas (DIPRENA), siendo estos quienes aprueban o desaprueban el proyecto; de aprobarse el proyecto, es enviado a la Asamblea Legislativa para que aprueben el crédito extraordinario para el proyecto.

Actualmente, el desarrollo de proyectos está muy restringido debido a la contención del gasto público que tiene el gobierno nacional; sin embargo, para poder comprometer al gobierno con algún proyecto de relevancia ambiental, se procede a iniciar el mismo con parte de los fondos generados por la ins-

titución (una suma no muy elevada) y con parte del apoyo del organismo cooperante internacional o nacional. De este modo, el gobierno aprueba los fondos necesarios para la realización y ejecución del proyecto.

Con relación al presupuesto de viáticos de la ANAM, los fondos asignados a este rubro son escasos y se distribuyen a cada una de las oficinas a nivel nacional, las cuales suman más de veinte entre oficinas regionales, direcciones nacionales y oficinas adscritas al despacho superior. Por tal motivo, la Dirección Administrativa realiza una especie de “caja común” y asigna los fondos de viáticos a solicitud de cualquiera de las dependencias, siempre y cuando se cumplan con los requisitos exigidos por dicha Dirección.

• Capacidades técnicas

La información recogida en entrevistas señala:

- Nueve respuestas identifican la falta de capacidades técnicas para fiscalización en las regiones.
- Una respuesta indica que las capacitaciones que dicta ANAM, muchas veces son asignadas a personal (de entidades del SIA) ajeno de la evaluación de estudios de impacto ambiental y supervisión del cumplimiento.

1.2.4.1.4. EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA SCF

Las mediciones del estado de conservación y calidad de los recursos naturales constituyen mecanismos para determinar si las acciones de SCF ambiental son efectivas.

El Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá es responsable de formular y ejecutar programas de monitoreo de la calidad del aire, a través del laboratorio de Evaluaciones Ambientales Juan Palacios. Desde 1996, está participando en un programa de monitoreo que incluye la medición de partículas (PM10), Nos y O3. En el año en curso, se dejó de monitorear PM (10) por falta de asignación de recursos de parte del Estado. En la evaluación de resultados, sigue los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS).



Operativo marino en Damani Guariviara.

En el marco de desarrollo del Programa Ambiental Nacional (PAN)⁴, se consideran consultorías dirigidas a implementar mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación ambiental, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de ANAM y del SIA para conocer, medir, seguir y controlar la situación ambiental a través de la formulación de un plan de monitoreo de la calidad ambiental de agua, aire y ruido, cuyo desarrollo se resume como sigue:

- **Programa de vigilancia de calidad de agua.** A ser formulado con las instituciones responsables. Comprende el sistema de monitoreo de calidad del agua diseñada para una cuenca piloto, que sirva para ser implantada en otras cuencas del país. Cabe señalar que ANAM, a través de DINAPROCA y con apoyo del proyecto CBMAP-PPRRN, inició en el año 2002, un programa de monitoreo de calidad de agua en 26 cuencas hidrográficas del país, cuyos resultados y evaluación se encuentran en proceso. En el marco de ese programa, se realizan análisis de laboratorio que establecen el uso final del agua con fines recreativos, industriales, agropecuarios y consumo doméstico y se adoptan medidas de SCF de fuentes localizadas en aquellos ríos que no cumplen las respectivas normas de calidad. En la solución de problemas de contaminación del agua, la coordinación de ANAM con el Ministerio de Salud

(MINSA) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN), se consideran los registros de las fuentes de contaminación del agua y las denuncias de la comunidad en general.

- **Estudio exploratorio de calidad de aire y ruido.** El alcance del estudio comprende las ciudades de Panamá y Colón, y el distrito de San Miguelito. ANAM, complementariamente, ha establecido contacto con la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) para recibir asistencia técnica en la conformación de un proyecto piloto de monitoreo de la calidad del aire y adelanta gestiones para la puesta en marcha de la Iniciativa Regional de Manejo de Calidad de Aire (CCAD/CENTAIRE), gestiones que contribuyen a la consolidación de los mecanismos de seguimiento y control esperados en el marco del PAN.

Asimismo, se finalizó una consultoría dirigida a elaborar un catastro de fuentes de contaminantes en las principales zonas industriales del país. Los resultados incluyen: la definición de criterios para identificar fuentes de contaminación del agua, aire y suelo, así como de los parámetros para su caracterización; las bases de datos y mapas georreferenciados con la localización de las principales fuentes de contaminación en las zonas industriales de ciudad de Panamá, San Miguelito, Arraiján y la Chorrera.

1.3. ASPECTOS RELEVANTES

La información analizada permite identificar aspectos que son relevantes a considerar en la formulación de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental (PNSCFA). Esta política constituye una herramienta poderosa para promover el cambio cultural en la sociedad panameña, respecto de la responsabilidad ambiental que le corresponde en el cumplimiento de la legislación relacionada con la protección de la calidad ambiental y del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En este contexto, la política debe orientar las acciones que permitan, por una parte, consolidar los notables esfuerzos desplegados en el país en materia de SCF, superando los aspectos críticos en su gestión; y por otra parte, incorporar aspectos que contribuyan

⁴ Según resultados originados en la *Evaluación intermedia de la ejecución del PAN*, disponible en página web de ANAM.

Cuadro 2. Aspectos a considerar en la Política Nacional de Seguimiento, Control y Fiscalización Ambiental

Área	Aspecto relevante
Institucional	• Capacitación del recurso humano que desarrolla las actividades o tareas de SCF ambiental. • Dotación de recursos humanos, técnicos y financieros, adecuados a los distintos organismos públicos, para llevar a cabo las actividades de SCF ambiental. • Acceso expedito y oportuno a la información de SCF a las entidades competentes, a las actividades reguladas sujetas a SCF y la comunidad. • Fortalecimiento de instancias de coordinación entre las entidades competentes del SIA.
Normativa	• Clara definición de roles y competencias. • Regulación de los procesos de SCF. • Regulación de las responsabilidades por daño ambiental y mecanismos de responsabilidad civil y sanciones.
Incentivos al cumplimiento	• Mecanismos de control privado e incentivos para la adecuada gestión ambiental de parte de agentes privados. • Instrumentos económicos y de regulación del ambiente.
Procesos	• Programas de SCF al cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de la normativa vigente y, de instrumentos de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre. • Manuales o guías técnicas. • Difusión de información y sensibilización de la comunidad, las autoridades y de funcionarios del sector público, así como de agentes del sector privado.

Fuente: ANAM, Oficina de Planificación y Política Ambiental.

a la mejora continua de la gestión con una visión de futuro. Sobre la base del análisis de situación actual, es posible visualizar los aspectos que debieran ser considerados en la PNSCFA, los cuales se muestran en el cuadro 2.

Asimismo, visualizando un proceso de SCF que tienda al mejoramiento continuo, la PNSCFA debería considerar los siguientes aspectos relevantes:

- Indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental y de la normativa en materia de SCF ambiental.
- Mecanismos de seguimiento de la medición de la calidad ambiental de parte de las instituciones responsables.
- Medición de la efectividad de las acciones de SCF.

1.4. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SCFA

Sobre la base de la experiencia de Panamá en este ámbito y la experiencia internacional, habida consideración a que el proceso de SCF se encuentra actualmente en elaboración, se ha considerado pertinente –con el propósito de caracterizar el proceso de SCF en actual ejecución en el país– adoptar las siguientes convenciones:

- **Control:** Puede entenderse como el conjunto de elementos y/o medidas que debidamente coordinadas, y actuando bajo ciertos principios, normas y reglamentos, tienden a determinar lo que se está

llevando a cabo, evaluando para asegurar que las actividades se realizan de acuerdo a las normas, instrucciones o a lo planificado.

- **Supervisión:** Convencionalmente, se le asignará una connotación similar al control, sin mayor diferenciación.
- **Fiscalización:** Alude a la labor desarrollada por mandato legal (ley y/o decreto reglamentario) que entrega a entidades estatales las atribuciones y facultades indelegables de supervisar y verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos adquiridos a través de los instrumentos de gestión ambiental. Dentro de la fiscalización, es posible hacer las siguientes distinciones:
 - **Fiscalización directa:** Es aquella que realiza un organismo público por expreso mandato de una disposición legal dictada al efecto, lo cual lo hace competente en su materia. Sus funcionarios titulares y/o contratados se encuentran investidos de dicha condición, la que es una potestad administrativa indelegable.
 - **Fiscalización indirecta:** Es la que desarrollan algunos organismos del Estado, que teniendo competencia o facultades legales sobre otras materias, no las poseen respecto de determinadas materias ambientales. Sin embargo, ejecutan acciones de control sobre materias donde eventualmente no tienen mandato legal, a través o con la colaboración de otros organismos que sí poseen atribuciones legales para ello.
 - **Fiscalización mixta o conjunta:** Es aquella realizada por dos o más entidades estatales, con o sin facultades sobre determinadas materias ambientales. En síntesis, coordinan acciones conjuntas disponiendo de los recursos con que cuentan, tales como: materiales, funcionarios, financieros, técnicos, etc., para desarrollar programas específicos de control.

1.4.1. MECANISMOS O INSTRUMENTOS DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El concepto de (SCF) se asocia a los llamados instrumentos de control, dentro de los cuales se incluye la legislación punitiva; es decir, aquella que establece

mecanismos de sanción a determinadas conductas, sean estas en el ámbito administrativo, civil o penal. En la aplicación de estos instrumentos de control, las entidades concurren con sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras. La aplicación de estos instrumentos de control tradicionales ha ido cediendo paso a la aplicación conjunta de otros instrumentos, en los cuales tiene relevancia la intervención de otros agentes distintos a las autoridades públicas, tanto del propio sector privado, como de la comunidad. De acuerdo al análisis del marco normativo, la SCF ambiental se puede manifestar a través de los instrumentos/herramientas/mecanismos específicos:

- **Las inspecciones realizadas por agentes públicos:** Entendidas como una actividad esencialmente preventiva, de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, con vistas a evaluar y determinar la adopción de las medidas pertinentes para garantizar dicho cumplimiento. Las inspecciones constituyen el mecanismo mediante el cual las entidades ejercen las acciones de SCF, ya sea en forma sectorial o directa, indirecta, mixta o conjunta.
- **Las sanciones:** Que comprenden las sanciones administrativas y las sanciones penales. Las primeras aluden a la facultad de la administración de ordenar y tutelar los valores ambientales y velar por un adecuado cumplimiento; en este sentido, las referencias a las infracciones de las normas constituyen una especial indicación de la falta de autorización de determinadas conductas; es decir, el concepto general de conductas antijurídicas que constituyen contravenciones administrativas. Las sanciones penales, en cambio, aluden a la configuración de delitos contra la vida silvestre y delitos ecológicos; es decir, la afectación a bienes jurídicos vitales que se tutelan a través de un ilícito penal.
- **Los mecanismos de control privado:** En términos generales, constituyen mecanismos de control amplio, orientados a establecer el cumplimiento de las condiciones ambientales previstas en los sistemas de gestión ambiental de una empresa, o en el marco preceptivo de la legislación vigente. La Ley 41 de 1998 establece, en su artículo 44, la necesidad de

formular y ejecutar PAMA para la mitigación de impactos ambientales de actividades productivas existentes al momento que se dicten las normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles. En este caso, los mecanismos de constatación o control están a cargo de instituciones privadas, básicamente a partir de las denominadas auditorías ambientales, definidas como: “Una metodología sistemática de evaluación de una actividad, obra o proyecto, para determinar sus impactos en el ambiente; comparar el grado de cumplimiento de las normas ambientales y determinar criterios de aplicación de la legislación ambiental. Puede ser obligatoria o voluntaria, según lo establezcan la Ley y su reglamentación”. En directa relación con lo anterior, emerge el concepto de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), definidos como: “Documento que establece un conjunto de medidas para ser cumplidas en un periodo determinado, con el objeto de hacer compatible una actividad, obra o proyecto con las normas ambientales, o para que no lo afecte significativamente”.

- **Los mecanismos de autorregulación o autocumplimiento:** Constituyen mecanismos alternativos de control, cuyo uso de parte de las empresas busca internalizar el valor económico de los costos y beneficios ambientales en las decisiones sobre qué, cómo y cuánto producir, de manera que se desincentive ciertas conductas negativas y se promuevan las positivas.
- **Los mecanismos alternativos de control de la contaminación:** Tales como créditos canjeables y tasas de carga contaminante. Su utilización, por parte de las unidades económicas, comprende el desarrollo del proceso de certificación de las emisiones contaminantes ante ANAM.
- **Los mecanismos que constituyen incentivos para la adecuada gestión ambiental.** Su implementación, por instituciones privadas o terceros, comprende el desarrollo de procesos de certificación y/o reconocimiento de productos y tecnología ambientalmente limpia ante ANAM. Otros incentivos que pueden citarse, están constituidos por incentivos fiscales para la adecuación ambiental a los reglamentos técnicos de aguas residuales y sistema

de cargos por contaminación hídrica que actualmente se encuentran en proceso de elaboración en Panamá.

1.4.2. ELEMENTOS Y RELACIONES DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Es posible configurar un modelo del proceso de SCF que se derive de los elementos que entregan la política ambiental establecida en la Ley 41 de 1998 y el marco normativo de SCF en el país. Asimismo, es posible identificar capacidades para su funcionamiento, desprendidas al considerar al proceso de SCF como un proceso integral que busca la mejora continua; por lo cual, el modelo considera relevante la programación de acciones, la predefinición de procesos para la aplicación de mecanismos, el seguimiento, control y evaluación de las acciones programadas y la medición de la efectividad de las mismas.

Uno de los supuestos básicos del proceso de SCF es el concepto de “Estado de Derecho”, extensamente conocido en la doctrina jurídica panameña y comparada.

Estado de Derecho significa que el Estado está sometido a un ordenamiento jurídico, el cual constituye la expresión auténtica de la idea de Derecho vigente en la sociedad. Las bases del Estado de Derecho están constituidas en el Derecho comparado y en la literatura jurídica por los siguientes elementos:

- El imperio de la Ley, las normas deben ser expresión de la voluntad popular y deben someterse a ella tanto gobernantes como gobernados.
- Distribución del poder estatal en diferentes órganos, de esta manera el poder del Estado no se concentra en una sola institución, sino que se distribuye permitiendo mayor eficiencia y los debidos controles evitando arbitrariedades y abuso de poder.
- Legalidad de la administración y responsabilidad de las autoridades, sea penal, civil, administrativa y política.
- Respeto y garantía de los derechos humanos a través del ordenamiento jurídico, el cual también contempla los mecanismos o recursos que se pueden interponer en caso de atropello o violación.

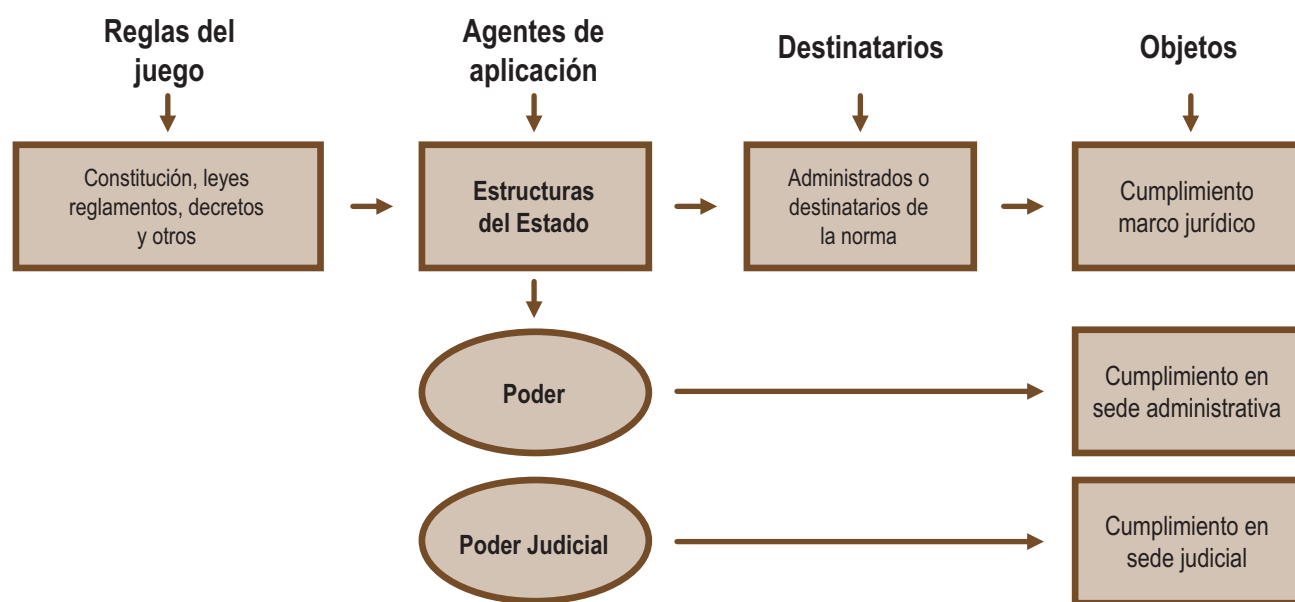
El proceso de SCF supone, en el contexto del Estado de Derecho, que los mandatos previstos en el derecho positivo vigente deben ser cumplidos por todos los habitantes de la República de Panamá. Igualmente supone, como se ha expresado, la existencia de estructuras del Estado mandatadas por la ley, de velar por el bien común; con facultades, potestades y herramientas, predefinidos en la ley, orientados a que se cumplan los requerimientos de la normativa (elementos de coercitividad de la norma). Finalmente, una singularización clara respecto de los destinatarios de la norma, obligados a cumplirla.

En su función de velar por el bien común, las estructuras del Estado deben contar con las facultades necesarias para imponer, bajo apercibimiento de coactividad, los mandatos previstos en ella, y de allí que el basamento jurídico de las funciones de supervisión, fiscalización y control lo constituya el principio de la legalidad, sustento del Estado de Derecho. Ello supone que los agentes estatales deben actuar dentro del marco de sus atribuciones y que los administrados deben respetar el marco jurídico vigente. De allí que las potestades brindadas a los órganos del Estado para velar por estos principios se

traduzcan en las funciones de SCF y en la facultad de aplicar sanciones cuando este sean infringidos. Dependiendo de la magnitud de la infracción, se aplicarán sanciones administrativas o de tipo penal.

Los órganos públicos llamados a velar por el cumplimiento del Estado de Derecho se encuentran fundamentalmente en dos de los tres poderes del Estado: Poder Ejecutivo y Judicial. El primero, llamado a diseñar las políticas públicas, aplicarlas y velar por la aplicación del Derecho y las leyes; actuando, obviamente, en el marco de sus propias atribuciones. Eventualmente, en el caso de infracciones a la legislación, con potestades sancionadoras (en sede administrativa). Por el contrario, en este ámbito, el Poder Judicial actúa en la medida que la administración no logra el cumplimiento voluntario de la normativa ambiental por los administrados, y es llamado por los propios agentes públicos que realizan SCF a que se apliquen los apremios y sanciones correspondientes en sede jurisdiccional. Por lo mismo, y sin perjuicio de que esta es una manifestación de una de las funciones básicas del poder judicial –dirimir contiendas–, podemos afirmar que el proceso de SCF se sustenta fuertemente en sus re-

Figura 3. Elementos y relaciones en el proceso y supervisión, control y fiscalización ambiental



sultados o efectos en las potestades sancionadoras de los órganos del Poder Ejecutivo, y en la función jurisdiccional. El objetivo final es, en este contexto, que a través de las herramientas de SCF se logre la aplicación, voluntaria o compulsiva, de la legislación ambiental vigente, en última instancia a través de la intervención de los Tribunales de Justicia.

En una visión resumida, la presente política reconoce como fundamento central el Estado de Derecho y el principio de la legalidad; lo que se traduce en cuatro elementos esenciales: las “reglas del juego”, los “agentes de aplicación”, los “destinatarios” y “el objetivo”, que no es otro que la obtención, por parte de los administrados, del cumplimiento de la normativa legal, esquematizada en la figura 3.

1.4.3. OBJETIVO CENTRAL: APOYAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL

La Política Nacional de SCFA tiene por objeto, como se ha dicho, apoyar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente. Esta última –en cuanto traduce objetivos de política– puede cumplirse en forma voluntaria o compulsiva, por parte de los destinatarios de la norma o administrados que se encuentren en tal categoría en la Ley.

El cumplimiento voluntario aliviana el proceso de SCF para los órganos de la Administración, tanto desde un punto de vista de recursos humanos, como económicos. A la inversa, la resistencia, más o menos generalizada al cumplimiento de la normativa ambiental, genera o puede generar costos financieros mayores al Estado. Por lo mismo, la presente política reconoce que no es eficiente radicar el proceso de SCF exclusivamente en los agentes del Estado, sino que también en agentes privados, por una parte. Igualmente, es ineficiente utilizar solamente como soporte conceptual para el proceso de SCF el esquema de “comando y control” clásico, sino que impulsar la utilización de incentivos e instrumentos económicos que orienten e impulsen al sector productivo en la senda del cumplimiento de las políticas ambientales.

Con relación a la participación de agentes privados, la presente política, en coherencia con lo establecido en otras políticas ambientales, promueve el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para transformarse en agentes fiscalizadores, o al menos en coadyuvantes en el proceso de SCF. La posibilidad que tiene la comunidad de efectuar denuncias directamente por las infracciones ambientales detectadas, tanto ante la autoridad como ante los tribunales, constituye una instancia que articulada adecuadamente puede fortalecerse y apoyar en forma sustancial el proceso de SCF a cargo de los agentes de la Administración. Mecanismo tales como las acciones civiles por daños al ambiente promovidas por la comunidad; o bien mecanismos voluntarios de certificación de procesos y productos, mecanismos de control privado y autocumplimiento.



Inauguración de emisiones vehiculares.

En segundo lugar, la presente política reconoce que es fundamental promover e incentivar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de los agentes privados, y no tener como único foco de atención o como eje preferente de atención, la mera detección de infracciones a ser denunciadas y sancionadas.

En otras palabras, generar incentivos al cumplimiento debe constituirse en una estrategia, que promovida desde esta política, sea coherente y concordante con las restantes políticas ambientales sectoriales. Dependiendo de cada política ambiental, pueden ser aplicados diversos instrumentos orientados a promover el cumplimiento de la normativa ambiental e

incentivar mejores prácticas. Incentivos económicos, subsidios, tasas, son algunos de los instrumentos de que puede valerse el Estado para promover la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

1.4.3.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El proceso de SCF tiene, de acuerdo a lo señalado, al menos cuatro características destacables:

- Es ejercido por diversos organismos del Estado, en general por todas las agencias y organismos involucrados en la gestión interinstitucional del ambiente (SIA), aunque no debiera excluir a otros organismos. Es por lo mismo un proceso generalizado y colectivo, desarrollado e impulsado por los agentes estatales bajo cuya esfera de funciones se incluyen materias de relevancia para el desarrollo de la gestión ambiental, dentro de la esfera de funciones y atribuciones que la ley ha puesto a su cargo.
- Es un proceso “instrumental”, puesto al servicio del cumplimiento de la totalidad de las políticas ambientales, o más bien, de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental del desarrollo. En sí misma, esta política no plantea entre sus objetivos el cumplimiento de materias sustantivas que corresponde sean formuladas por otros organismos en sus respectivas políticas, planes y programas, sino que define los principios, objetivos, herramientas y estrategias que orienten y apoyen el despliegue en su conjunto y en forma coherente de las instancias de SCF encomendadas a los organismos del Estado por la Constitución y las leyes.
- Ello implica que políticas ambientales “sustantivas” en la perspectiva que abordan materias asociadas directamente con el medio ambiente y sus recursos son las que requerirán definir en forma más específica las instancias de SCF que garanticen su cumplimiento, apoyadas en los objetivos, fundamentos y estrategias que emanan de la presente política.
- Es por lo señalado un proceso “transversal” y, por lo tanto, común a todos los órganos de la Administración que intervienen en la gestión ambiental. En otras palabras, no tiene una titularidad institucional única en su ejercicio e implementación, sino que se desarrolla a través del conjunto de órganos e instituciones que requieren desarrollar SCF para el cumplimiento de sus políticas ambientales.
- Participan actores públicos y privados, estos últimos quienes coadyuvan o pueden coadyuvar en el proceso de SCF, a través de las instancias de control indirectas como medidas de autocontrol, mediante el ejercicio de acciones administrativas y judiciales, etc.



2.

PLAN DE ACCIÓN

2.1. INTRODUCCIÓN

La implementación de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental se alcanza a través del logro de su objetivo general, mediante el desarrollo de determinadas acciones o actividades en ámbitos definidos explícitamente en sus objetivos específicos.

2.1.2. OBJETIVO GENERAL

Desplegar un conjunto coherente de acciones de supervisión, control y fiscalización, con miras a cautelar que se cumplan los fines de conservación, protección y preservación ambiental previstos en la normativa vigente, como expresión de las políticas ambientales del Estado orientadas al desarrollo económico y social, incorporando criterios de sustentabilidad ambiental.

2.1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- **En el ámbito institucional:** Fortalecer capacidades en las entidades competentes para desarrollar acciones de supervisión, control y fiscalización ambiental, sobre las actividades reguladas, y facilitar las instancias para que la comunidad colabore en las funciones de las entidades fiscalizadoras.
- **En el ámbito normativo:** Fortalecer la promulgación e implementación de normativa de calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales, bajo parámetros claros, que determinen –tanto a la sociedad civil, como a la autoridad y con relación al alcance de este– un escenario de certeza jurídica respecto a las obliga-

ciones ambientales y a la autoridad respecto al alcance de aquéllas y de sus potestades en cada proceso.

- **En el ámbito de los incentivos al cumplimiento:** Establecer instrumentos que incentiven el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de externalidades ambientales, sean estos gubernamentales, municipales y/o privados.
- **En el ámbito de la gestión de procesos:** Fortalecer procedimientos de supervisión, control y fiscalización integradores que faciliten la convergencia de recursos humanos, financieros y técnicos entre los distintos organismos que ejercen dicha supervisión, control y fiscalización; con miras a la eficiencia de la gestión pública.
- **En el ámbito del mejoramiento continuo:** Promover la constante y permanente retroalimentación de la política para efectos de adaptarla a los cambios de escenario de la problemática ambiental, en todos sus aspectos, de tal forma que las acciones de supervisión, control y fiscalización mantengan y mejoren en forma permanente sus niveles de eficiencia.

2.2. PLAN DE ACCIÓN POR OBJETIVO ESPECÍFICO

Teniendo presente lo expuesto anteriormente, a continuación se presenta el plan de acción para implementar la PNSCFA, identificando para cada objetivo específico, las líneas de acción y acciones principales a desarrollar.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL:

Fortalecer capacidades en las entidades competentes para desarrollar acciones de supervisión, control y fiscalización sobre las actividades reguladas, y facilitar las instancias para que la comunidad colabore en las funciones de las entidades fiscalizadoras.

LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Fortalecer la capacitación del recurso humano de las entidades públicas (incluidas las autoridades del Sistema Interinstitucional del Ambiente, las Autoridades Municipales, los Comités de Cuencas y de las fiscalías ambientales) y del sector privado que desarrollan actividades de, o relacionadas a la SFC ambiental. 2. Promover la incorporación de temas de gestión ambiental en los programas de educación formal, no formal e informal, y a su vez promover la participación de la comunidad y del sector privado en dichos programas.	1. Elaborar e implementar programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de ANAM y de las entidades competentes, en materia de la legislación aplicable, el uso de mecanismos y procedimientos de SCF al cumplimiento de los planes de manejo ambiental (PMA) y resolución de aprobación de los estudios de EIA, de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA), así como de otros instrumentos de gestión que se implementen. 2. Elaborar e implementar programas de capacitación dirigidos a los funcionarios de ANAM y de las entidades competentes, en materia de legislación aplicable, el uso de mecanismos y procedimientos de SCF al cumplimiento de los instrumentos de gestión del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y la vida silvestre. 3. Formular e implementar en el marco del Programa Nacional de Capacitación Ambiental de ANAM, un área programática dirigida a fortalecer capacidades de los promotores de proyectos, consultores, auditores ambientales y, organizadores de la comunidad que desarrollan funciones de apoyo a la SCF en la elaboración de planes de manejo ambiental (PMA), auditorías y programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) y, de otros instrumentos de control que se implementen. 4. Definir un plan para mejorar la sensibilización, dirigido a la comunidad, autoridades nacionales, provinciales y comarcales, en materia de SCF de la calidad ambiental y del uso y aprovechamiento de recursos naturales y vida silvestre.	• Programas implementados. • Programas implementados. • Área programática implementada. • Plan definido e implementado.	• Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración e implementación de programas al 2005, con índice del 100% al 2008.
3. Dotar con recursos técnicos y financieros adecuados a los distintos organismos públicos para llevar a cabo las actividades de SCF ambiental.	1. Evaluar las capacidades operativas en ANAM y otras entidades para desarrollar acciones de SCF ambiental en función de los recursos técnicos, físicos y financieros disponibles y formular un plan de acción para identificar e implementar mecanismos factibles que permitan la dotación de esos recursos para ejecutar los programas de SCF que se formulen participativamente. 2. Incluir en los planes operativos de ANAM y de las entidades competentes, la provisión de recursos técnicos, físicos y financieros para desarrollar los programas de SCF. 3. Evaluar y dimensionar el ajuste de tarifas de ANAM para ejecutar las acciones de SCF e implementar mecanismos de seguimiento del cobro oportuno de las tarifas en las Administraciones Regionales.	• Plan de acción elaborado. • Recursos técnicos, físicos y financieros considerados en los POA. • Recursos disponibles.	• Actividades del plan de acción ejecutadas al 2008. • Avanzar en la asignación de recursos al 2005, con índice cumplimiento al 2008. • Lograr avanzar en la asignación de recursos al 2005, con índice cumplimiento al 2008.
4. Fortalecer con recursos humanos a las entidades que tienen injerencia o desarrollan procesos de SFC.	1. Evaluar las capacidades operativas existentes en las entidades competentes, para desarrollar acciones de SCF en función de los recursos humanos requeridos y formular un plan de acción para implementar mecanismos factibles que permitan la dotación de esos recursos para	• Plan de acción elaborado.	• Actividades del plan de acción ejecutadas al 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	ejecutar los programas de SCF ambiental que se formulen participativamente. 2. Incluir en los planes operativos de ANAM y las entidades competentes, la provisión de recursos humanos, para la ejecución de programas de SCF.	Recursos técnicos, físicos y financieros considerados en los POA.	Lograr avanzar en la asignación de recursos al 2005, con índice cumplimiento al 2008.
5. Asegurar y mantener el acceso expedito y oportuno a la información de SCF a las entidades competentes, las actividades reguladas sujetas a SCF y la comunidad, siguiéndolos criterios de accesibilidad establecidos en la Política Nacional de Información Ambiental.	1. Incorporar al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) –en concordancia con la Política Nacional de Información Ambiental– indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental y de la normativa en materia de SCF ambiental. 2. Consolidar la implementación de un sistema de información con información relevante y actualizada del proceso de SCF en ejecución, al cual puedan acceder a nivel nacional, regional y comarcal, las dependencias de ANAM y de las entidades competentes, asegurando la provisión de recursos humanos, físicos y financieros para su operación y mantenimiento. 3. Definir e implementar estrategias de información a la comunidad sobre el alcance y objeto de los programas de SCF que se ejecutan, para que esta pueda formular denuncias ambientales, en consonancia con la Política Nacional de Información Ambiental.	- Indicadores de SCF definidos e incorporados al SINIA. - Sistema de información implementado - Estrategias definidas e implementadas	- Lograr avanzar en la definición de indicadores de SCF al 2005, con índice del 100% al 2008. - Lograr avanzar en la implementación del sistema al 2005, con índice del 100% al 2008. - Lograr avanzar en la definición e implementación de estrategias al 2005, con índice del 100% al 2008.
6. Fortalecer la conformación oficial de las UA (a nivel central y regional) para el seguimiento de los estudios de impacto ambiental (EIA) y la coordinación entre las entidades competentes y la resolución de conflictos.	1. Que el consejo Nacional del Ambiente solicite, a las entidades del SIA, la incorporación formal de las unidades ambientales sectoriales en las estructuras organizacionales de las entidades, como organismo de coordinación, asegurando el acceso expedito a los niveles de toma de decisión y la asignación de recursos humanos, físicos y financieros para desarrollar sus funciones. 2. Definir la conveniencia de crear una instancia de coordinación y programación específica para las acciones de SCF entre las entidades del SIA, en consonancia con lo que establezca el reglamento del SIA. 3. Incorporar en las funciones municipales, la responsabilidad de coordinar las acciones de SCF ambiental con ANAM con el objeto de asegurar la aplicación de criterios de SCF comunes. Ello, en consonancia con las estrategias que defina la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental y el reglamento del SIA. 4. Implementar procedimientos para resolver controversias o conflictos entre las entidades competentes y/o con la comunidad y los individuos que la componen y/o con los agentes/actividades reguladas, utilizando los mecanismos tales como la mediación arbitraje, conciliación y audiencias públicas, de acuerdo a lo que establezca la legislación vigente.	- Unidades ambientales sectoriales formalmente establecidas. - Instancia de coordinación y programación específica definida. - Responsabilidad incorporada. - Procedimientos implementados.	- Lograr avanzar en el establecimiento formal de las UAS al 2005, con índice del 100% al 2008. - Lograr avanzar en la definición de la instancia al 2005, con índice del 100% al 2008. - Lograr avanzar en la incorporación de responsabilidades al 2005, con índice del 100% al 2008. - Lograr avanzar en la implementación de procedimientos al 2005, con índice del 100% al 2008.
7. Promover el uso de recursos externos registrados ante ANAM, para	1. Revisar los actuales requisitos de ingreso al registro de consultores/auditores ambientales existente en ANAM con el objeto de incorporar criterios de evalua-	Requisitos establecidos.	Evaluación del cumplimiento de requisitos para la mantención de consul-

OBJETIVO ESPECÍFICO 1 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
fortalecer las actividades de SCF.	ción periódica u otros que sirvan para incentivar el fortalecimiento y/o mejora de las capacidades técnicas para ejercer ese rol. 2. Mantener y actualizar anualmente el registro de los consultores/auditores ambientales existente en ANAM, sobre la base de los criterios que se adopten. 3. Consolidar la implementación del reglamento para la incorporación de la figura del rol de inspector ambiental externo en las actividades de SCF y mantener registros actualizados de las personas que cumplan los requisitos establecidos en el correspondiente reglamento.	• Registro actualizado. • Reglamentación implementada.	tores en el registro al 2008. • Registro actualizado al 2008. • Lograr el avance en la implementación al 2005, con índice del 100% al 2008.



OBJETIVO ESPECÍFICO 2. EN EL ÁMBITO NORMATIVO:

Fortalecer la promulgación e implementación de normativa sobre calidad ambiental, uso y acceso a los recursos naturales bajo parámetros claros, que determinen un escenario de certeza jurídica, tanto a la sociedad civil y a los administrados respecto de sus obligaciones ambientales, como a la autoridad respecto del alcance de aquellas y de sus potestades en cada proceso de supervisión, control y fiscalización ambiental.

LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Impulsar reformas legales que atiendan a la imperiosa necesidad de eliminar la superposición de competencias entre organismos que desarrollan SCF y la duplicidad del rol de "juez y parte" en las diferentes áreas donde se ejerce la SCF ambiental.	1. Formular e implementar un plan de acción con metas, cronogramas e indicadores de cumplimiento, para impulsar las reformas legales que permitan armonizar las competencias del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Fondo de Inversión Social (FIS), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), y Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), entidades que ejercen un doble rol en el proceso de SCF, puesto que son promotores de proyectos (actividades sujetas a SCF) y además tienen competencias de SCF, por lo que se constituyen en "juez y parte" en el proceso de SCF.	• Competencias armonizadas.	• Lograr avanzar en la ejecución del plan de acción al 2005, con índice del 100% al 2008.
2. Establecer programas de elaboración de legislación y reglamentos para regular las responsabilidades por daño ambiental.	1. Definir acciones y cronograma para avanzar en la elaboración de normas transitorias de calidad ambiental, aplicables a zonas prioritarias muy sensitivas o que sobrepasen los límites de emisión, incorporando dicha elaboración al plan trienal de normas correspondiente. 2. Definir acciones y cronograma para avanzar en la elaboración de reglamento que regule la implementación de planes de prevención de accidentes y descontaminación aplicables a zonas ambientalmente críticas. 3. Definir acciones y cronograma para avanzar en la elaboración de reglamento que regule la implementación de planes de contingencia y enfrentar desastres ambientales aplicables a zonas vulnerables, en consonancia con la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental. 4. Definir acciones y cronograma para avanzar en la elaboración de reglamento que regule la implementación de planes de recuperación del uso de suelos en zonas prioritarias, en consonancia con la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos y con la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental. 5. Definir acciones y cronograma para avanzar en la elaboración de reglamento que regule la implementación de programas especiales de manejo de cuencas, requeridos para la conservación estratégica del recurso hídrico en consonancia con la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental y la Política Nacional de Recursos Hídricos.	• Programa de implementación de normas definido y en ejecución. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada.	• Normas implementadas de acuerdo al programa de elaboración al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
3. Promover mecanismos de responsabilidad civil y sanciones adecuadas, tanto administrativas como penales, para desincentivar el incumplimiento.	1. Formular y reglamentar legislación que establezca sanciones para el que degrade, envenene, contamine o realice actividades que puedan contaminar las aguas, el aire, el suelo, el subsuelo, la flora o la fauna, o produzca desequilibrio en el ecosistema, los cuales se determinarán según se especifique en las normas que fijen los límites permisibles de absorción del ambiente y de emisión al medio ambiente de organismo administrativo competente. 2. Formular y reglamentar legislación que establezca represiones para el que sin la autorización administrativa correspondiente: obstruya, detenga o haga disminuir el libre curso de las aguas o desvíe las mismas mediante obras o estructuras artificiales; extraiga recursos naturales; tale o destruya árboles o plantas en peligro de extinción en áreas protegidas o en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá o en áreas de utilidad pública; tale o destruya o degrade bosques de protección, de galerías, artificiales y naturales que protejan las vertientes que provean agua en áreas privadas o públicas. 3. Formular y reglamentar legislación que permita a ANAM ordenar al infractor el pago de costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan. 4. Formular y reglamentar legislación que establezca sanciones a la incorporación o suministro de información falsa de parte del profesional autorizado en realizar estudios o declaraciones de impacto ambiental, programas de adecuación o manejo ambiental o auditorías ambientales, así como de parte de funcionarios públicos involucrados en la tramitación de tales instrumentos. 5. Consolidar los avances que presenta la elaboración del reglamento que regula el proceso de SCF.	• Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada. • Reglamentación elaborada.	• Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la elaboración del reglamento al 2005, con índice del 100% al 2008.
4. Desarrollar un proceso de implementación de la nueva normativa, que considere la evaluación del impacto de su ampliación y los recursos técnicos, humanos, físicos y financieros requeridos.	1. Desarrollar e implementar un plan para ejecutar el proceso SCF específico a la nueva normativa que se dicte, que defina las prioridades para la acción, el/los programas de SCF por tipo de actividad a controlar y las metodología a seguir, la identificación de fuentes de financiamiento para ejecutar el proceso de SCF, la promoción del cumplimiento y la sensibilización de la comunidad y las autoridades, entre otros aspectos que se consideren pertinentes para contribuir al éxito de las acciones de SCF en materia de calidad ambiental y del uso de recursos naturales.	• Planes implementados, específicamente a la nueva normativa.	• Planes implementados específicamente a la nueva normativa vigente al 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	2. Definir programas específicos aplicables a los objetos sujetos a SCF, que establezca la nueva normativa en consonancia con las estrategias de las políticas nacionales ambientales vigentes. 3. Asegurar la participación normativa de todos los estamentos de la comunidad en el proceso de elaboración de la nueva normativa, para alcanzar los debidos consensos respecto de la factibilidad real de su cumplimiento.	• Programas aplicables a nuevos objetos sujetos a SCF (instrumentos de control) implementados. • Participación representativa de la comunidad en el proceso de elaboración de la nueva normativa.	• Programas específicos implementados para la aplicación de objetos sujetos a SCF, establecidos en nueva normativa vigente al 2008. • Proceso de elaboración de la nueva normativa vigente al 2008, desarrollado con la participación representativa de la comunidad.



OBJETIVO ESPECÍFICO 3: EN EL ÁMBITO DE LOS INCENTIVOS AL CUMPLIMIENTO:

Establecer instrumentos que incentiven el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de los generadores de externalidades ambientales negativas, sean estos agentes gubernamentales o privados.

LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Fortalecer y promover el uso de mecanismos de control privado e incentivos para la adecuada gestión ambiental de parte de agentes privados.	1. Formular e implementar un plan con metas y plazos para desarrollar y consolidar las iniciativas adelantadas, en la formulación de normativa y reglamentación de mecanismos de control privado e incentivos para la adecuada gestión ambiental de parte de agentes privados. 2. Promover la aplicación de mecanismos de autocumplimiento para megafuentes y/o de fuentes de un determinado sector y en conformidad con el reglamento respectivo. 3. Implementar y promover procesos de certificación y/o reconocimiento de productos y tecnología ambientalmente limpios, implementados por instituciones privadas o terceros, en conformidad con el reglamento respectivo y en consonancia con la Política Nacional de Producción más Limpia. 4. Formular e implementar un programa de promoción de mecanismos alternativos de control, tales como créditos canjeables y tasas de carga contaminante, que incluya el desarrollo del proceso de certificación de las emisiones contaminantes ante ANAM por parte de las unidades económicas. 5. Definir procedimientos específicos para asegurar el debido resguardo de confidencialidad en informes de auditorías ambientales, autoinformes y de otros informes que se puedan generar en actividades de autorregulación y autocumplimiento, en consonancia con lo establecido en la Ley de Transparencia. 6. Verificar la congruencia de los procedimientos de SCF aplicables con las estrategias de la Política Nacional de Recursos Hídricos, la Política Nacional de Gestión de Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos, y la Política Nacional de Producción Más Limpia, según corresponda.	• Normativa y reglamentación elaborada. • Mecanismos de autocumplimiento regulados e implementados. • Procesos implementados. • Mecanismos de control regulados e implementados. • Procedimientos específicos implementados. • Procedimientos congruentes.	• Lograr avanzar en la elaboración de la normativa y reglamentación al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la aplicación de mecanismos de autocumplimiento regulados e implementados al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la reglamentación e implementación de procesos al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la promoción de mecanismos de control regulados e implementados según programa al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la implementación de procedimientos específicos al 2005, con índice del 100% al 2008. • Procedimientos de SCF congruentes con políticas relacionadas vigentes al 2008.
2. Revisar los instrumentos económicos y de regulación del ambiente, como mínimo cada cinco años, a fin de actualizarlos según sea necesario. En la determinación de niveles de calidad ambiental, se aplicará el principio de la gradualidad, permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles.	1. Preparar cronogramas de revisión quinquenal de los instrumentos económicos y de regulación ambiental. 2. Elaborar programas trienales de normas y definir su desarrollo, de acuerdo al cumplimiento alcanzado en el programa trienal del período anterior.	• Instrumentos revisados y actualizados. • Normas elaboradas	• Instrumentos revisados y actualizados conforme al cronograma de revisión vigente al 2008. • Normas elaboradas según programa trienal vigente al 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE PROCESOS:

Fortalecer procedimientos de supervisión, control y fiscalización integradores que faciliten la convergencia de recursos humanos, financieros y técnicos entre los distintos organismos que ejercen dicha supervisión, control y fiscalización con miras a la eficiencia de la gestión pública.

LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los instrumentos de gestión ambiental y de la normativa vigente.	1. Elaborar la reglamentación requerida para establecer las inspecciones y auditorías ambientales que se realizarán a los planes de manejo ambiental y resolución de aprobación de los estudios de EIA, y al cumplimiento de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) aprobados por ANAM. 2. Avanzar y completar la revisión y actualización del manual operativo del Decreto 59, para incluir en detalle los procedimientos de SCF de los planes de manejo ambiental en las fases de diseño, construcción y operación de los proyectos y actividades, para asegurar la pertinencia de las acciones en cada fase. 3. Elaborar un manual de procedimientos de SCF de PAMA, para que las entidades públicas involucradas en el proceso puedan manejar las acciones de igual manera, y en conformidad con el reglamento correspondiente. 4. Elaborar los correspondientes manuales de procedimientos de SCF de los nuevos instrumentos de gestión ambiental que se implementen, tales como planes de prevención de la contaminación, planes de contingencia y planes de descontaminación ambiental, entre otros.	• Reglamento implementado. • Manual actualizado e implementado. • Manual elaborado e implementado. • Manuales elaborados e implementados.	• Lograr avanzar en la elaboración de la reglamentación al 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la actualización e implementación del manual 2005, con índice del 100% al 2008. • Lograr avanzar en la actualización e implementación del manual 2005, con índice del 100% al 2008. • Aplicación de procedimientos de SCF de los nuevos instrumentos de gestión ambiental, realizada según manuales elaborados e implementados al 2008.
2. Fortalecer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de instrumento de SCF aplicables al uso de recursos naturales y la vida silvestre.	1. Elaborar manuales de procedimientos de inspección y de seguimiento y control de acciones de SCF, aplicables a los instrumentos de protección y fiscalización para la conservación, manejo, aprovechamiento y transporte de los recursos naturales y la vida silvestre, para que las entidades públicas involucradas en el proceso puedan manejar las acciones de igual manera. 2. Elaborar los correspondientes manuales de procedimientos de SCF de los nuevos instrumentos de gestión ambiental que se implementen en materia de recursos naturales y la vida silvestre.	• Manuales elaborados e implementados. • Manuales elaborados e implementados.	• Lograr avanzar en la actualización e implementación de manuales 2005, con índice del 100% al 2008. • Aplicación de procedimientos de SCF de los nuevos instrumentos de gestión ambiental, realizada según manuales elaborados e implementados al 2008.
3. Definir programas de ejecución conjunta de SCF al cumplimiento de las exigencias impuestas a los proyectos y actividades por los ins-	1. Formular, implementar y evaluar entre ANAM y las entidades competentes, un programa piloto anual en ejecución conjunta de actividades de SCF en una región, con miras a extender su aplicación a otras regiones, que defina recursos para su ejecución, privilegiando el uso compartidos de recursos humanos, y los recursos	• Programa piloto implementado y evaluado.	• Lograr avanzar en la formulación, implementación y evaluación del programa piloto al 2005, con índice de 100% al 2008.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
trumentos de gestión ambiental y de otras normativas vigentes.	técnicos y financieros disponibles para la ejecución de actividades de SCF. 2. Formular un plan para implementar programas anuales de ejecución conjunta de actividades de SCF entre ANAM y las entidades competentes en otras regiones del país, sobre la base de la evaluación de la experiencia piloto.	• Programas anuales implementados.	• Lograr avanzar en la formulación de programas anuales al 2005, con índice de 100% al 2008.
4. Definir programas de ejecución conjunta de actividades de SCF al cumplimiento de exigencias impuestas al uso y aprovechamiento de recursos naturales y la vida silvestre por los instrumentos de SCF.	1. Formular, implementar y evaluar entre ANAM y las entidades competentes, un programa piloto anual de ejecución conjunta de actividades de SCF en una región, con miras a extender su aplicación a otras regiones, que defina recursos para su ejecución, privilegiando el uso compartido de recursos humanos, y los recursos técnicos y financieros disponibles para la ejecución de actividades de SCF. 2. Formular un plan para implementar programas anuales de ejecución conjunta de actividades de SCF entre ANAM y las entidades competentes en otras regiones del país, sobre la base de la evaluación de la experiencia piloto.	• Programa piloto implementado y evaluado. • Programas anuales implementados.	• Lograr avanzar en la formulación, implementación y evaluación del programa piloto al 2005, con índice de 100% al 2008. • Programas anuales implementados al 2008.



OBJETIVO ESPECIFICO 5. EN EL ÁMBITO DEL MEJORAMIENTO CONTINUO:

Promover la constante y permanente retroalimentación de la política para efectos de adaptarla a los cambios de escenario de la problemática ambiental en todos sus aspectos, de tal forma que las acciones de supervisión, control y fiscalización mantengan y mejoren en forma permanente sus niveles de eficiencia.

LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
1. Promover la creación y revisión de indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental y de la normativa en materia de SCF ambiental.	1. Formular e implementar un programa de talleres inter-activos entre las entidades competentes, para revisar y definir en forma participativa los indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental y de la normativa en materia de SCF ambiental. Estos indicadores debieran ser incorporados al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), en su componente de gestión. 2. Formular una metodología estandarizada y consensuada para la aplicación de los indicadores de cumplimiento antes definidos. La metodología debe identificar la información requerida, la forma en que se integrará y/o relacionará la información para determinar los indicadores, los períodos representativos de los mismos, y las responsabilidades institucionales involucradas en la gestión de la información, en consonancia con la Política Nacional de Información Ambiental. 3. Incluir en los planes operativos de ANAM y de las entidades competentes, las actividades mediante las cuales se generará la información requerida y se determinarán los indicadores de cumplimiento de la gestión ambiental y de la normativa en materia de SCF ambiental.	• Reindicadores definidos. • Metodología estandarizada. • Actividades de determinación de indicadores incorporadas en planes operativos.	• Lograr avanzar en la definición de los indicadores al 2005, con índice de 100% al 2008. • Lograr avanzar en la formulación de la metodología estandarizada al 2005, con índice de 100% al 2008. • Lograr avanzar en la incorporación de actividades en planes operativos al 2005, con índice de 100% al 2008.
2. Fortalecer la implementación y operación de mecanismos de seguimiento de la medición de la calidad ambiental de parte de las instituciones responsables.	1. Definir prioridades para el monitoreo de la calidad del aire, agua y suelos en zonas seleccionadas de acuerdo a criterios que consideren la presencia de fuentes o actividades con impactos potenciales significativos, los antecedentes disponibles originados tanto en actividades de SCF como de mediciones ambientales y otros antecedentes relevantes. 2. Determinar la actual capacidad técnica y operativa de las entidades responsables para implementar –según corresponda a sus competencias– el monitoreo de la calidad del aire, agua y suelos en las zonas seleccionadas, y formular un plan de acción para crear y/o fortalecer dichas capacidades, estableciendo metas y cronogramas de cumplimiento. 3. Formular programas priorizados de monitoreo en las zonas seleccionadas, de acuerdo a las capacidades técnicas y operativas existentes y establecer un cronograma para su implementación. Los programas incluirán entre otros aspectos relevantes: la definición de períodos de monitoreo, la metodología y recursos a utilizar, los responsables de su ejecución, los indicadores de cumplimiento programado y, los indicadores de calidad ambiental que se generarán, entre otros. Los programas de monitoreo de calidad ambiental	• Prioridades de monitoreo ambiental definidas. • Capacidad técnica y operativa determinada y acciones de fortalecimiento de capacidades planificadas. • Programas elaborados.	• Lograr avanzar en la definición de prioridades al 2005, con índice de 100% al 2008. • Lograr avanzar en la determinación de capacidad técnica y la planificación del fortalecimiento al 2005, con índice de 100% al 2008. • Programas elaborados según capacidad técnica y operativa.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5 (continuación)			
LÍNEA DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES	INDICADOR	META
	deben ser congruentes con la estrategias de las Política Nacional de Recursos Hídricos, la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligros y Peligrosos, y la Política Nacional de Producción Más Limpia, según corresponda. 4. Incluir en los planes operativos de ANAM y de las entidades competentes, las actividades de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas de monitoreo. 5. Sobre la base de la evaluación de resultados de los programas de monitoreo, definir áreas prioritarias para desarrollar programas priorizados de restauración ambiental, que incluyan la recuperación de suelos, la recuperación de la calidad del aire, el fortalecimiento de programas de manejo de cuencas así como de la implementación de planes de contingencia en áreas vulnerables a desastres naturales.	• Actividades de seguimiento y evaluación del cumplimiento incorporadas en planes operativos. • Áreas prioritarias definidas para desarrollar programas de restauración ambiental.	• Lograr avanzar en la incorporación de actividades en planes operativos al 2005, con índice de 100% al 2008. • Programas de restauración ambiental implementadas en áreas prioritarias.
3. Evaluar la efectividad de las acciones de SCF utilizando indicadores ambientales.	1. Formular e implementar un programa de talleres interactivos entre las entidades competentes, para revisar y definir en forma participativa, los indicadores de calidad ambiental que se utilizarán para medir la efectividad de las acciones SCF que realizan las entidades competentes. 2. Establecer una metodología estandarizada y debidamente consensuada entre las entidades competentes para determinar la efectividad de las acciones SCF y su relación con los indicadores ambientales definidos. 3. Evaluar la efectividad de las acciones de SCF y redefinir programas de SCF, si corresponde.	• Indicadores definidos. • Metodología estandarizada. • Efectividad de acciones evaluadas.	• Lograr avanzar en la definición de los indicadores al 2005, con índice de 100% al 2008.]] • Metodología estandarizada y consensuada implementada. • Efectividad de acciones evaluadas aplicando metodología estandarizada.
4. Una vez implementada, revisar la vigencia y pertinencia de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, de acuerdo al estado y evolución de la gestión ambiental en el país.	1. Definir un plan de implementación de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental que incluya su divulgación dirigida: a las entidades públicas con competencia en materia SCF ambiental; a los usuarios de los recursos naturales y la vida silvestre; a las actividades reguladas sujetas a SCF; a la comunidad; y, a las autoridades nacionales, provinciales y comarcales. 2. Definir un período mínimo de vigencia de la actual PNSCFA y evaluar la conveniencia de introducir ajustes para integrar nuevas políticas ambientales nacionales que se emitan y que se relacionen con sus estrategias a objeto de asegurar la debida congruencia.	• Plan de implementación de la Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental implementado. • Vigencia de PNSCFA establecida.	• Lograr avanzar en la ejecución del plan de implementación al 2005, con índice del 100% al 2008. • PNSCFA vigente de acuerdo al estado y evolución de la gestión ambiental en el país.



GLOSARIO DE SIGLAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ARI	Autoridad de la Región Interoceánica
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CNA	Consejo Nacional del Ambiente
DINAPROCA	Dirección Nacional de Protección a la Calidad Ambiental
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ERSP	Ente Regulador de los Servicios Públicos
FIS	Fondo de Inversión Social
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IPAT	Instituto Panameño de Turismo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
RUAS	Red de Unidades Ambientales Sectoriales
SCF	Supervisión, Control y Fiscalización
SIA	Sistema Interinstitucional del Ambiente
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
UAS	Unidades Ambientales Sectoriales
UE	Unión Europea
USEPA	United States Environmental Protection Agency





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro Andino para la Economía en el Medio Ambiente. 2002. Un instrumento económico para el control de la contaminación hídrica en Costa Rica. *Instrumentos Económicos y Medio Ambiente*, Volumen 2, No. 3.

Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2001. *Plan de prevención y descontaminación de la región metropolitana*. Panamá, Dirección Región Metropolitana.

Ian, W.H. y Michael Tomas Parry. 2001. Early emission reduction programs: An application to CO2 policy. Resources for the future. *The Energy Journal*.

EcoConsulta Pratt-Mauri, S.A. 2003. *Análisis de mecanismos para el financiamiento de la producción más limpia en la pequeña y mediana empresa latinoamericana*.

International Resources Group, Ltd. 2001. *Incentivos económicos ambientales para el desarrollo de la producción más limpia y la adecuación de las empresas hacia procesos productivos menos contaminantes*.

OPS/OMS. 2001. *Análisis sectorial de residuos sólidos de Panamá*. Ministerio de Salud, Panamá.

República de Panamá. 1998. *Ley 41 General de Ambiente de la República de Panamá*, de 1 de julio de 1998. Gaceta Oficial 23,578 de 3 de julio de 1998.





Sede Principal Edificio 804, Albrook
República de Panamá
Teléfono: (507) 500-0855 • Fax: (507) 500-0573
Apartado C • Zona 0843 • Balboa, Ancón
<http://www.anam.gob.pa>