

**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), comprometiéndolo 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 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.

**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