

La descentralización de la gestión ambiental desde el marco jurídico de Panamá. The decentralization of environmental management from the legal framework of Panama

Por **Vanessa Campos Alvarado**

Universidad de Panamá

Panamá

vanecamposalva10@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4903-7501>

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n53.a4859>

Entregado: 11 de mayo de 2023

Aprobado: 3 de agosto de 2023

Introducción. I. Concepto de descentralización II. Beneficios III. Desventajas de la descentralización IV, Grafico de elementos de la descentralización V. Instrumentos legales de la Descentralización y descentralización ambiental en Panamá. Cuadro de las competencias VI. El concepto de descentralización formal según Ley 37/2009 VII. La descentralización y la protección del ambiente. Gráfico: ¿Qué es la descentralización? VIII. Suspensión de la vigencia de la norma de descentralización: Ley 77 de 27 de noviembre de 2009. IX. Instrumentos de Gestión Ambiental de la República de Panamá X. El papel de las autoridades ambientales ante la descentralización. XI. La Política de Descentralización de la Gestión Ambiental. XII. Críticas a la descentralización de la gestión ambiental. XIII. Conclusiones. Referencias Bibliográficas

Resumen.

La extensión territorial de los Estado puede convertirse en un obstáculo para un mejor control de la preservación del ambiente, así, como dilaciones en la distribución de los recursos para cumplir con estos objetivos. Igualmente la total dependencia a un gobierno central en espera de decisiones que mediante el otorgamiento de competencia a autoridades regionales y locales podría contribuir a dar una mejor respuesta ágil y equitativa, son algunos de los argumentos que justifican la práctica de la descentralización de la gestión ambiental sumada a una mayor participación de los actores de la sociedad civil del territorio directamente afectado en la búsqueda de respuestas para las problemáticas ambientales. Lo anterior amerita un modelo para modernizar la administración pública como la descentralización.

Palabras claves: descentralización, descongestión, autonomía gestión basada en resultado, participación ciudadana, instrumentos de gestión ambiental

Summary.

The territorial extension of the State can become an obstacle to better control of environmental preservation, as well as delays in the distribution of resources to meet these objectives. Likewise, the total dependence on a central government awaiting decisions that, by granting jurisdiction to regional and local authorities, could contribute to providing a better agile and equitable response, are some of the arguments that justify the practice of decentralization of environmental management. added to greater participation of civil society actors from the directly affected territory in the search for answers to environmental problems. The above merits a model to modernize public administration such as decentralization.

Keywords: decentralization, decongestion, autonomy, results-based management, citizen participation, environmental management instruments

Introducción

El diseño de una política pública desde la óptica de quien no percibe la realidad de una región es casi como hacerlo a ciegas. Por tanto requiere un proceso de planificación, que permite un diseño de las acciones o programas a un plazo que puede extenderse a más allá del gobierno que ideó la política pública. Por esto es necesario conocer las realidades de cada región para organizar acciones conociendo las interioridades de las situaciones que ameritan una intervención.

La idea de la descentralización parte de esta noción de estar en cada una de estas regiones como administrador público para detectar aquello que requiere una solución en las diversas partes del territorio nacional. Para esto es necesario que el administrador mantenga un vínculo con el gobierno central de forma que puedan cumplirse las políticas públicas diseñadas para resolver situaciones de cada región.

La descentralización también es observada como una forma de desconcentrar el poder y una mejor distribución de los recursos:

“La denominación descentralización supone la necesidad de dividir la concentración de poder en una sociedad o un país debido a diversos motivos. Entre dichos motivos, se encuentran algunos como su tamaño, la cantidad de actividades económicas, recursos con

los que cuente, o incluso un bajo nivel de intervencionismo estatal (Sánchez Galán, 2021)”.

La conducta que ha prevalecido por mucho tiempo es que el gobierno central da las directrices de las políticas públicas nacionales, facilita los recursos financieros y constituye los ordenamientos que regirán las distintas regiones.

Con la dinámica de gestión pública lo que ocurre es que :”(...) las sociedades mercantiles responde a la necesidad de repartir la autoridad y la toma de decisiones corporativas entre diversos puntos jerárquicos (Sánchez Galán , 2021) (Sánchez Galán, 2021)”.

I. Concepto de descentralización

La descentralización en la República de Panamá responde a la modalidad territorial cuya clasificación se observará posteriormente. Esta misma noción de territorialidad para la descentralización se observa en el concepto de la Real Academia de la Lengua Española. A este concepto se adiciona la asignación de poder a otras unidades de gobierno de menor jerarquía pero con el poder para hacer cumplir las políticas públicas implementadas a través de esta dinámica de gobierno en cuanto a la distribución del poder: “Forma de organización del Estado basada en el reconocimiento de amplias potestades de auto organización y actuación, sea de carácter político o de naturaleza administrativa, a organizaciones infra estatales de carácter territorial como las comunidades autónomas, las provincias o los municipios(Rae,2023)”.

Puede resumirse que la descentralización como modelo de gestión que aplica la política pública como un mecanismo que es producto de decisiones que se realizan mediante para el cumplimiento de ciertos objetivos que emanan del Estado, con el fin de dar solución a problemas que aquejan tanto a la sociedad que deben caracterizarse por su preponderancia tanto para los ciudadanos como para el ente creador de las políticas públicas, el Estado.

A través de la descentralización se logra el alcance del Estado a distintas regiones del país. La presencia del administrador público en cada una de estas regiones que requieren una intervención permite además de identificar los problemas prioritarios de la región una mejor asignación de los recursos, la dirección de acciones concretas dirigidas por personal especializado. Todo esto debe materializarse mediante un instrumento legal para que dé un carácter formal y obligatoriedad en su cumplimiento además de proveer de certeza jurídica sobre los procedimientos a seguir.

La descentralización también es observada como una forma de desconcentrar el poder del Estado y de dar competencia a servidores de otras instituciones para el cumplimiento de los fines del Estado. Tal vez esta sea una de sus grandes virtudes ya que las decisiones en este modelo dejan de ser unilaterales para convertirse en un modelo de gestión de gobierno con mayor participación de los ciudadanos.

De igual forma coinciden organismos internacionales al referirse a la descentralización como un medio de distribución del poder como es el caso de la “FAO considera la descentralización como el proceso de "transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local (Fao , s.f.).” Recuperado de <https://www.fao.org/3/ad724s/ad724s01.htm#fn2> el 4 de septiembre de 2023.

“Hablar de descentralización es hablar de una estrategia de desarrollo: de una estrategia diferente (Clara , 2009, pág. 8)” .que debe corregir todas aquellas que se convirtieron en excluyes, que fomentaban las desigualdades por aquellas en que nazca :” una nueva estrategia de desarrollo para traducir la legitimidad, la participación y el crecimiento en libertades y oportunidades para todos y todas las panameñas, sin distinción de su lugar de nacimiento y residencia, de su género o de su origen étnico (Clara, 2009, pág. 3)

Recuperada de chromeextension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://cidempanama.org/files/2011/04/8-02-Mitos_Descentralizacion-Clara_Luna.pdf. el 11 de septiembre de 2023.

La descentralización implica mucho más allá de un nuevo sistema de gestión de gobierno. Si bien son necesarios los recursos, modificar las competencias para que los operadores públicos tengan una tramitación más expedita de las demandas sociales debe asignarse un personal con mayores aptitudes para asumir los retos de resolver las soluciones que se encuentran en escenarios territoriales distintos e impregnados por costumbres culturales. Es en síntesis “(...) una verdadera transformación del quehacer público en la cual el desarrollo de capacidades para la participación conjunta y activa de los gobiernos y la sociedad civil es fundamental”, Se trata de un modelo de gestión pública colaborativo e incluyente construcción de soluciones a partir de la propia gente que las vive, suministro de recursos de forma más expedita, toma de decisiones por personal idóneo con capacidades (Clara,2009 pág. 4).

II. Beneficios de la descentralización

La descentralización debidamente aplicada tiene beneficios para las regiones y sus actores los cuales se involucra en las acciones de los gobiernos. Pero además tienen

otras bondades por la que los Estados las están siguiendo ya que benefician la propia estabilidad y credibilidad en los gobiernos, además de propiciar la integración de actores sociales lo que contribuye a la gobernanza. Es considerada según él (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003)” (...) una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos y mecanismo útil para racionalizar la gestión pública”.

Según el (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003)” (...) son beneficios de la descentralización: Eficiencia: Mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales.

- **Transparencia:** Hay una clara vinculación entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.
- **Subsidiariedad:** Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.
- **Movilización:** La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático”.

En este sentido, vale decir que la participación ciudadana es al menos, normativamente muy valorada porque sabemos que en otros medios aún falta camino por recorrer para lograr su eficacia. En este caso permite:

“Acercar la gestión pública a la ciudadanía puede significar la reducción de la pobreza, la cobertura educativa universal, la disminución de la violencia, el mejoramiento de condiciones de salud, la disminución de brechas territoriales y la sostenibilidad ambiental. Con la descentralización se abren canales para la participación ciudadana con menores costos de transacción (...) (Clara, 2009, pág. 6)

Se indica en favor de la descentralización la agilización de procesos en los que se requiere la toma de decisiones rápida por la complejidad y/o urgencia de los asuntos: “(...) implica proporcionar alivio a la dirección estatal central - denominada en general Gobierno nacional o Gobierno central -, permite generar mejores decisiones y adquirir mayor celeridad para tomar estas (Guzmán Napurí, 2023). Recuperado el 11 de septiembre de 2023 <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/ventajas-y-desventajas-de-la-descentralizacion-territorial>.

Lo que tiene repercusiones en un mejoramiento de la administración pública.

Una de las virtudes de la descentralización es que al distribuirse las competencias se debe eliminar la sobrecarga de funciones y se crean entes especializados para cada asunto lo que debe contribuir a una mejor gestión de gobierno. Provocando una desconcentración administrativa que “(...) es la atribución por un órgano administrativo del ejercicio de competencias que le son propias, en otros órganos que jerárquicamente dependan de aquellos, bien sea en el mismo ámbito territorial o no, en los términos y con los requisitos que prevean las normas de atribución de competencias (Acceso a la Justicia . El observatorio de la justicia en Venezuela, 2023) Recuperado de <https://accesoalajusticia.org/glossary/desconcentracion-administrativa/>. El 8 de septiembre de 2023.

III. Desventajas de la descentralización

Por otra parte la descentralización puede presentar ciertas desventajas que responde a la forma en que en unidades colectivas de participación ciudadana se integren por personas de un mismo círculo restringiendo la entrada de otros sectores de la comunidad que pueden aportar igualmente en la gestión.

El (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003) lo explica de la siguiente forma:” El riesgo de ver la participación de la comunidad como una sumatoria de micro unidades sociales (familias y formas de grupos primarios)”.

Otra de las objeciones que se presentan a la descentralización son los mecanismos de control que ejercen las conductas clientelistas que obstruyen la participación ciudadana y se apropian de la autoridad municipal beneficiando a determinados particulares por parte de los gobiernos locales lo cual también es considerado como otro de los obstáculos a la descentralización :

“La limitación de la participación en la determinación de políticas. El peligro del ejercicio privado del poder municipal con procedimientos clientelares entre autoridades locales y población y entre niveles de gobierno caracterizados como formas patrimoniales de ejercicio del poder que acaba por debilitar los aspectos democratizantes de la descentralización (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003)”.

Si bien se espera que la descentralización contribuya a agilizar la resolución de las demandas sociales también existe la duda si podrán ser resueltas como corresponde con la debida diligencia y designación de recursos ya que corresponderá a los gobiernos locales atenderlas sobre todo sino ponen en función la debida diligencia:

“La precariedad de las respuestas que en buena medida dan los municipios respecto a las posibilidades que ofrecen sus competencias y funciones, especialmente en lo referido a la satisfacción de las demandas de los sectores de más bajos ingresos (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003)”.

Una de las cosas que preocupa del sistema de descentralización son aquellos aspectos que pueden incidir en las capacidades del personal seleccionado para ejercer la administración pues requiere de cualidades para las acciones que implican gran responsabilidad, también debe poseer la suficiente independencia para tomar decisiones porque ejercer excesivos controles sobre los administradores puede ocasionar conflictos sobretodo porque la excesiva supervisión puede denotar falta de credibilidad en sus capacidades. Esto es en cuanto al recurso humano que servirá en la administración sobre todo cuando la descentralización es de tipo territorial.



IV. Elementos Básicos de la Descentralización

Fuente: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial 2003

Cada uno de estos elementos cumple una función que es darle consistencia y solidez a la descentralización como a las entidades encargadas de cumplir con los objetivos. Para ello es indispensable que cada uno de estos elementos esté presentes la capacidad de creación que consiste en la búsqueda de soluciones a las demandas de las regiones locales sin que

se constituya en un obstáculo recibir una dirección para poder realizar esta labor. También es indispensable que cada una de estas unidades descentralizadas no dependa del gobierno central totalmente para dar cumplimiento a sus objetivos deben contar con los elementos indispensables. Para ello esto significa tener disponibilidad de recursos económicos y materiales. Evidentemente que el gobierno central es el encargado de dotar los recursos pero debe existir la certeza del suministro de estos de forma que se tenga la seguridad de: ¿cuándo, cómo llegará y cuánto? Que debe ser lo suficiente para cumplir su misión.

Al tratarse de entes de la administración pública, debe existir una buena comunicación entre las entidades institucionales locales y las del gobierno central para que puedan cumplirse de forma expedita y continua los objetivos, en la medida en que se observe una desenvolvimiento adecuado en las unidades administrativas de la descentralización irán absorbiendo cada vez más asignaciones destinadas al servicio local otorgando a estas unidades descentralizadas mayores responsabilidades e intentando la participación de la ciudadanía.

En síntesis la descentralización desea encontrar mecanismos que mejoren la gestión pública como parte del proceso de distribución del poder del Estado y empoderar a los ciudadanos, la otra intención es que el Estado de respuestas más efectivas a las necesidades de los ciudadanos mejorando su forma de prestar servicios alcanzando ese estado de bienestar que debe permear a todos los sectores de la población. En síntesis las metas de la descentralización son: “(...) perfeccionar el funcionamiento de la democracia a través de la redistribución del poder entre las diferentes instancias del Estado y de la sociedad. Y un segundo objetivo de carácter administrativo, que persigue la elevación de la eficiencia en el funcionamiento del Estado, a través de una redistribución de sus competencias, dentro del principio de subsidiariedad, que asegure mejor funcionalidad para alcanzar los objetivos que se persiguen con los medios disponibles (Gabalda, 2009, pág. 103)”.

V. Instrumentos legales de la Descentralización y descentralización ambiental en Panamá

Panamá cuenta con diversos instrumentos de la descentralización y ordenamientos especiales que desarrollan la gestión ambiental así como reglamentaciones especiales que corresponde a la unidad rectora, el Ministerio De Ambiente.

La aplicación estos instrumentos en todo el territorio nacional favorece una mejor atención a los recursos ambientales desde la visión de sus autoridades locales y de la ciudadana de cada sector de forma más directa.

La Ley marco de descentralización ha sido objeto de modificaciones en la cual se integran principios fundamentales para la gestión y el Texto Único de la Ley General de Ambiente también promueve la descentralización mediante las comisiones consultiva como se observará.

Constitución Política de la República de Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá [Const] artículo 233 publicada en la Gaceta Oficial 25175 del 15 de septiembre de 2004 desarrolla la base de la descentralización Municipal en Panamá en el segundo párrafo de dicho artículo siendo una exigencia del órgano Ejecutivo promover y garantizar la descentralización. El sustento de la descentralización es un conjunto de principios contenidos en este documento legal: “autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

Como forma de transformar la administración pública en un ámbito democrático la Carta Fundamental incentiva la participación ciudadana como uno de los pilares de la descentralización

El mecanismo que caracteriza la dinámica de la descentralización es el traslado de competencias y la transferencia de recursos [Const. art.233] lo cual crea el ámbito necesario para que se tomen la decisiones en cada municipio con independencia y grado de creatividad para dar respuestas a las demandas sociales de cada territorio que tienen sus propias especialidades en ese sentido. Por otra parte la disposición de recursos permite una respuesta más efectiva y grado de independencia ante la toma de decisiones. Estos mismos elementos son plasmados en la Ley 37/2009, Asamblea Nacional Que descentraliza la administración pública, de 29 de junio, publicada en la Gaceta oficial 26314 del 30de junio de 2009.

Ley 37 de 29 de junio de 2009

La competencia en la Ley 37/2009 en materia de descentralización se caracteriza porque asume varias modalidades desarrolladas en el Capítulo IV art.15:

Competencias	Características
Competencias Exclusivas	Las establece la constitución de la República y la Ley privativamente corresponden al ejecutivo
Competencias Propias	Se atribuyen a los Municipios de acuerdo a lo que dicta la Ley y son ejercidas como lo dicta la Constitución y Leyes
Competencias Compartidas	Varias instituciones de gobierno se encargan de igual materia tienen competencia para determinar la fuentes de financiación, coordinación, control y responsabilidades concretas. Tratan asuntos de naturaleza local Se fundamentan en principios : subsidiariedad, capacidad, y cooperación territorial
Competencias Trasladas	Son temas de competencia privativa del ejecutivo pero que pueden ser trasladadas a municipios.
Competencias Delegadas	Se conceden potestades del ejecutivo a niveles territoriales por eficiencia, celeridad, economía eficacia

Fuente: Ley 37/2009. Asamblea Nacional. Que descentraliza la Administración Pública de 29 de junio de 2009. Publicada en la Gaceta oficial 26314 del 30 de junio de 2009.

La el traslado de la competencia a los temas propios de los Municipios está facultado por la Ley 37/2009 artículo 63 numeral 2 que deben trabajar armónicamente con la Autoridad nacional del ambiente actualmente denominado Ministerio de Ambiente. Para el cumplimiento de esta misión debe hacerse uso de los instrumentos de gestión ambiental. Los otros temas que serán de competencia Municipal son quejas presentadas por infracciones contra el ambiente, las denuncias de acciones que constituyen delitos contra las fiscalías.

La norma de descentralización congrega diversas razones por las cuales debe hacerse efectiva pero una de ellas es la eficacia de la gestión ambiental.

El problema de la preservación del ambiente abarca todo el país debido a la constante utilización de los recursos por los agentes económicos. Es por esto que resulta acorde con su protección la descentralización ya que de estas formas las diversas unidades que tienen

competencia para los temas ambientales tendrán una mayor proximidad entre actores y aquellos eventos que requieren de especial atención.

Los Municipios al ser unidades de la administración públicas localizadas por todo el territorio del país es una forma de distribución del poder público, caracterizada por su autonomía y que debe velar por los fines de las comunidades y dar respuesta a sus demandas tendrá mayor presencia ante las problemáticas locales y cercanía. Por esto, la figura de la descentralización da gran participación a los municipios pues es una forma de organizar la territorialidad del Estado y por tanto, con capacidad para gestionar acciones en favor de los territorios a los que pertenece.

La transferencia de competencia obedece a una idea de desarrollo territorial de forma tal que la distancia ni la burocracia excesiva inhiba la prosperidad de cada región.

Los Municipios responden a la idea de distribución del espacio territorial definiéndolas en ciudades, corregimientos, poblados en los que habitan ciudadanos que poseen bienes y a su vez inquietudes que deben resolverse mediante estas unidades de distribución del poder público.

Los municipios se caracterizan por poseer los elementos: población, un territorio definido, autoridades representativas e intereses propios de cada región que persiguen propósitos comunes que hacen accionar el poder público contenido en las autoridades municipales. De allí nace la idea de la descentralización para una mejor administración del Estado dividiendo sus prioridades en cada territorio, asignándoles competencias y recursos además de poseer su propia autonomía para buscar soluciones.

La descentralización si bien da autonomía a las autoridades requiere una coordinación con otras instituciones rectoras con la finalidad de alcanzar sus objetivos. Se habla entonces de la necesidad de una colaboración y coordinación interinstitucional. Esto a su vez contribuye a que la descentralización se desenvuelva de una forma armoniosa [Ley37/2009. Art.2].

Cada Municipio deberá hacer las adecuaciones necesarias que responden a las características poblacionales y prioridades de cada región respetando los ordenamientos correspondientes para hacer efectiva la descentralización. Esta misión además de ceñirse a la Ley debe orientarse por ciertos principios que dan coherencia, participación, justicia. Los principios que rigen la descentralización fueron desarrollados en la Ley 37/2009,art.5 sobre descentralización .Estos son : democrático, representativo, , participativo, gradualidad, para transferir la competencia, subsidiaridad(distribuye las competencia entre las instituciones que pertenecen al gobierno), autonomía, equidad, igualdad,

sostenibilidad e irreversibilidad eficiencia, eficacia, capacidad, responsabilidad fiscal, neutralidad fiscal.

Uno de los elementos característicos a esta forma de gestión de la administración pública es la motivación hacia la participación ciudadana en las actuaciones públicas [Ley 37/2009, art.7] ya que las gestiones públicas se vuelven integrativas de los diversos sectores sociales involucrados quienes además pueden contribuir con sus aportaciones

VI. El concepto de descentralización formal según Ley 37/2009

El concepto formal de descentralización de la Ley 37/2009[art.8], reconoce la mecánica del proceso de descentralización a través del cual el Estado va cediendo parte de su poder a otras instancias territoriales en el cual debe dotarse a cada representante de la administración pública de los insumos necesarios para su misión. Estos son: competencia, responsabilidad, y los recursos que responde a una planificación de mediano plazo establecida en un Plan Estratégico de Gobierno y en un marco fiscal que deben resolver las necesidades de cada región e implementar las acciones y políticas públicas de cada una de estas.

La descentralización de la gestión ambiental se entiende como una acción del Estado dirigida a la protección del ambiente mediante la cual transfiere parte de otros poder y recursos a los municipios para que pueda cumplirse con los objetivos del preservación del ambiente pero a su vez involucra a los ciudadanos a través de formas de consulta que se encuentran establecidas en los ordenamientos jurídicos

Para (Gabalda, 2009, pág. 105) :“(...) denomina gestión ambiental al conjunto de acciones emprendidas por la sociedad con el fin de proteger el entorno social y natural”. Pero este no considera que es una potestad exclusiva del Estado sino que:“(...) es una responsabilidad de toda la sociedad, que le asigna a determinadas instancias del poder público su conducción, pero de la cual aquélla no puede sustraerse durante sus fases de planificación, ejecución y control (Gabalda, 2009, pág. 105)”.Lo cual se deduce de esta forma debido a la forma participativa de preservar el ambiente que deviene amparada de la Carta Fundamental del país en la cual obliga a todos a partir del Régimen Ecológico de la constitución Política de la República de Panamá [Const, art119] que expresa: el Estado y todos los habitantes del territorio Nacional tienen el deber e propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas”.

VII. La descentralización y la protección del ambiente

Cuando se analiza la composición especial del país y los posibles recursos ambientales que se encuentra en cada uno de ellos, se debe considerar que es indispensable que existan mecanismos de protección cercanos a estos y formas de preservarlos sin que esto obstaculice el desarrollo de cada región. Aun existiendo una Autoridad Nacional del Ambiente con competencia para los asuntos ambientales debe tenerse muy en claro que un control a distancia no es posible y que por esto deben existir unidades descentralizadas que tomen las decisiones necesarias cuando esté en peligro.

La Ley General de Ambiente formalizada mediante un Texto Único S/N, Asamblea Nacional De la ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas aprobadas, por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la ley 65 de 2010 y la Ley 8 del 2015 Publicada en la Gaceta Oficial 20131-A de 4 de octubre de 216 los instrumentos de Gestión Ambiental.

Los instrumentos de *Gestión Ambiental* son concebidos como políticas públicas en materia de preservación del ambiente que se aplican con diversas herramientas: unas de carácter correctivo, otras preventivo en tanto, hay algunas de seguimiento a lo largo del proceso de intervención en el ambiente ya sea por acciones humanas o bien producto de la naturaleza. También en una acepción más sencilla se consideran que como:” (...) herramientas de política y gestión ambiental están destinadas a dar respuestas a los problemas ambientales (Vidal & Regaldo, 2022) “.

Desde el sector de los consultores la gestión ambiental es “(...) es la estrategia que afecta al medio ambiente, con el fin de conseguir una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando los problemas ambientales (Euroinnova International on line Education, 2023)”.Recuperado el 12 de septiembre de 2023.

(Euroinnova International on line Education, 2023) como parte del sector técnico tiene una visión distinta de la gestión ambiental que corresponde la corrección de los impactos ambientales a través de la figura que denomina Sistema de Gestión Ambiental (SGA) el cual concibe como:

“(...) es una herramienta cuya función es facilitar que una organización o entidad controle el impacto medioambiental que genera. De esta manera, al tener cuidado con las actividades, productos y servicios, puede disminuir todos los impactos que genere su operación en el medio ambiente (Euroinnova International on line Education, 2023)”.

Desde esta perspectiva es un medio que emplean los agentes económicos para atenuar los impactos ambientales que contrariamente al concepto de la administración pública es

una política pública de conservación del ambiente a través de distintos instrumentos como los Estudios de Impacto ambiental, ordenamiento territorial, normas de calidad ambiental entre otros.

Según (Vidal & Regaldo, 2022) citando a (Rodríguez Becerra, s.f.:177) los instrumentos de gestión ambiental también puede ser clasificados dependiendo de sus propósitos así son:

“a. **Los instrumentos de regulación directa**, denominados de comando y control, basados en la promulgación de normas y en la ecuación coerción sanción; es decir, se trata de la forma tradicional de hacer cumplir la ley llevada al campo de la conducta ambiental.

b. **Los instrumentos administrativos** consistentes en el otorgamiento de Licencias permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones. La licencia ambiental ha sido el instrumento predominante dentro de esta categoría.

c. **Los instrumentos económicos** que están dirigidos a hacer que las fuerzas del mercado sean las principales propiciadoras del cumplimiento de las metas ambientales de la sociedad.

d. **La educación, la investigación, la asistencia técnica y la información**

Ambiental conforman la cuarta categoría “(Rodríguez Becerra, s.f.:177).

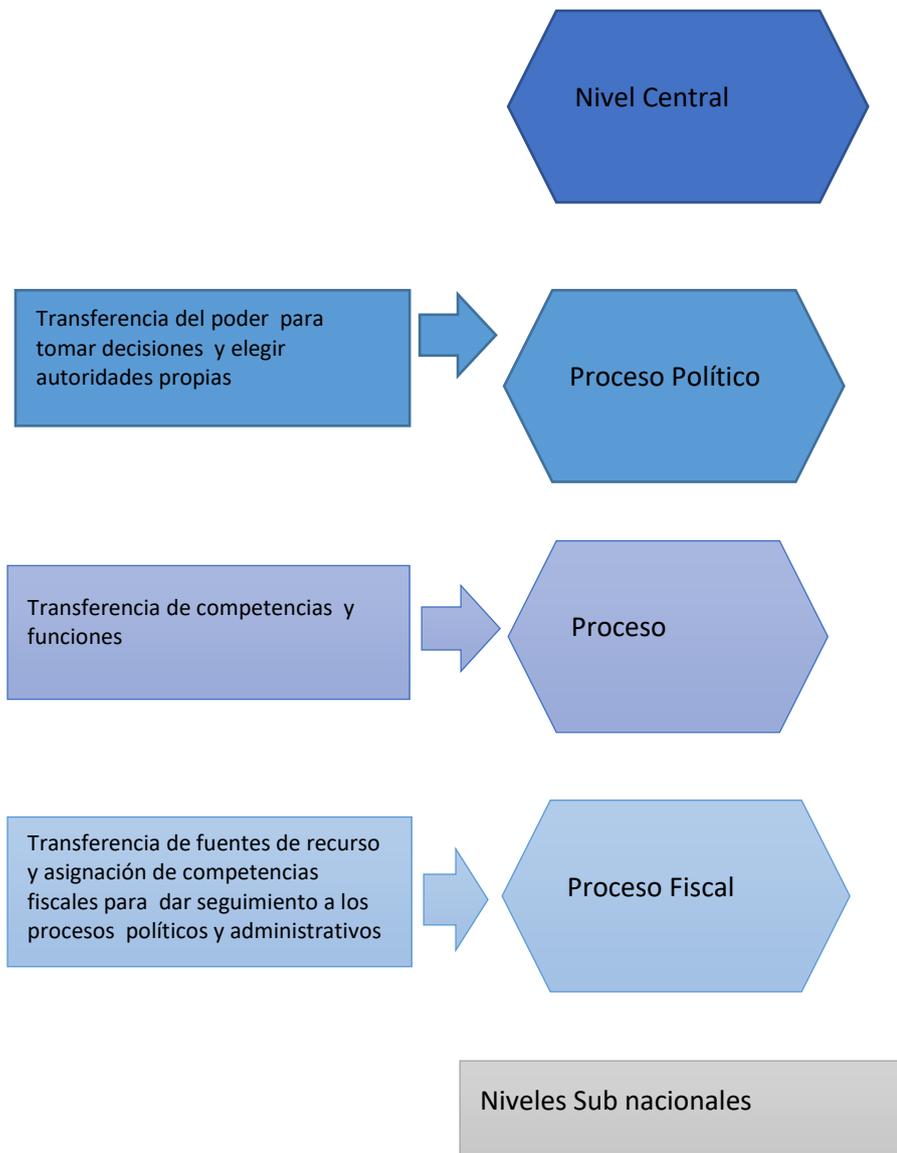
Los primeros son de mero obediencia de la legislación ambiental la que es impuesta con sanciones en caso de incumplimiento o violaciones, los segundos son los denominados permisos o concesiones para la explotación de los recursos, los instrumentos económicos son aquellos mediante los cuales se ejerce ciertos controles sobre las acciones del capital en el ambiente y para atenuar la explotación masiva los últimos son los destinados a la actualización de los conocimientos para una mejor custodia del ambiente.

Los instrumentos de gestión ambiental aplicados en Panamá pueden igualmente ser clasificados en estas categorías. Son aplicados en todo el territorio nacional de allí la importancia de la descentralización para dar un verdadero seguimiento a estas políticas. Su finalidad es la sostenibilidad [Ley37/2009, art 9 numeral].

Se requiere de una coordinación del desarrollo en todo el territorio nacional que es necesaria considerando que las acciones que se realicen en función de este pueden alterar las condiciones ambientales, hábitat de especies, corrientes de aguas, flora, suelos, asentamientos humanos. El instrumento que se requiere para la organización del

desarrollo es el ordenamiento territorial “(...) teniendo como base un procedimiento político, jurídico y administrativo a través del cual se organiza el Estado en una fase política jurídica y administrativa [Ley 37/2009 art 11.

Figura 1. ¿Qué es la descentralización?



Fuente: Utilizada por Luna, Clara en Mitos y perspectivas del proceso de descentralización. Revista Política Panameña N°8 julio7diciembre de 2009. pág. 5 proviene de: PNUD RC LAC y UEC (2007).

VIII. Suspensión de la vigencia de la norma de descentralización: Ley 77 de 27 de noviembre de 2009

La Ley 77/2009, Asamblea nacional de 27 de noviembre Que suspenden la vigencia de la Ley 37 de 2009, Que suspende a vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y restablece la vigencia de disposiciones legales, Publicada en la Gaceta oficial 26421-A de 4 de diciembre de 2009 obedece a un proceso de adecuación y preparación de las instituciones de carácter local que se harían cargo de la descentralización. La vigencia de la Ley 37/2009 fue suspendida hasta el 30 de junio de 2014.

Las funciones de descentralización en los Municipios de acuerdo al tenor de esta Ley recaen en los Gobiernos Locales y Junta Comunales que nace en virtud de la constitución Política de la República y las leyes que se desarrollan en virtud de la Carta Funda como la Ley 6/1973, del consejo Nacional de Legislación de 8 de octubre Sobre Régimen Municipal publicada en la Gaceta Oficial 17458 de 24 de octubre de 1973.

La Ley 37/2009 de descentralización atribuye varias funciones a las Juntas Comunales que son preponderantes en la dinámica de la gestión pública ya que los Municipios pueden delegar funciones a las juntas Comunales como por ejemplo la administración de bienes [Ley 37/2009, art. 73], tiene responsabilidad en la administración de recursos [Ley 37/2009, art. 74]. Manejar el presupuesto de rentas y gastos, tiene la facultad de aprobar Planes Estratégicos de los corregimientos [Ley 37/2009, art. 75], hacer transferencias de efectivo para el adecuado funcionamiento de la junta municipales [37/2009, art. 76].

Los miembros de las Juntas Comunales con cargos directivos presidirán las siguientes comisiones: desarrollo social, finanzas, ambiente y protección civil [Ley 37/2009, 77].

IX. Instrumentos de Gestión Ambiental de la República de Panamá

Los instrumentos de gestión ambiental consisten en políticas públicas como ya se ha comentado que tiene como finalidad la conservación del ambiente. Por su forma de practicarse puede ser preventivos, correctivos o bien de seguimiento y son aplicados con miras de promover el desarrollo sostenible se exigen mayormente a los agentes económicos pues son estos los que tiene el mayor capital para transformar las ciudades a través de actividades de explotación de los recursos. “Los instrumentos para la gestión ambiental son herramientas de política pública que, mediante regulaciones, incentivos o mecanismos que motivan acciones o conductas de agentes, permiten contribuir a la

protección del medio ambiente y, prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales (Sistema Nacional de Información Ambiental , 2021, pág. 2)”.Recuperado de [kaj/https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/C2-instrumentos-para-la-gestion-ambiental-rema-2021.pdf](https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/01/C2-instrumentos-para-la-gestion-ambiental-rema-2021.pdf) el día 11 de septiembre de 2021.

Como el desarrollo se extiende por toda la República los instrumentos de gestión ambiental deben ser aplicados en todo el Territorio Nacional. Así al estar contenidos los instrumentos de gestión ambiental en el Texto Único de la Ley General de Ambiente adquiere su carácter formal y de estricto cumplimiento.

Lo que reamente se hace necesario es un mecanismo para que se cumpla esta norma con la respectiva fiscalización y mediante un organismo con competencia para ello .De allí nace la idea de la descentralización y como un medio de controlar el abuso de los recursos por los grupos de poder económico ante aquellos territorios poco conocidos e inexplorados de la geografía nacional.

Los instrumentos de gestión ambiental serán presentados brevemente toda vez que la intención es dar preponderancia a las acciones de descentralización como complemento de la aplicación de estos instrumentos cada uno de los cuales puede ser objeto de una investigación de forma individual.

Evaluación Ambiental Estrategia:

Consiste en el proceso de valoración de los recursos ambientales considerando su existencia, cuantificación valor, depredación, pérdida de hábitats, para elaborar planes y programas tomando en consideración el potencial zonas de riesgo usos.

Evaluación de Impacto ambiental:

Es un medio preventivo, técnico anticipado a cualquier acción o proyecto en el ambiente con la finalidad de evitar impacto ambientales negativos para corregir las acciones en los proyectos, mitigarlos o bien compensarlos e incluso suspenderlos.

Ordenamiento Ambiental Territorial:

Es la distribución espacial del Estado tomando en consideración las aptitudes de cada sección y afinidad con determinadas actividades con la finalidad de promover el desarrollo equitativo y sostenible de cada una.

Normas de calidad Ambiental:

Es la formulación de parámetros creados por organismos especializados que sirven para dar referencia de las condiciones ambientales ya que a través de ellos, puede determinarse los mínimos y máximos permisibles de determinadas presencias en el ambiente a las cuales no se producen afectaciones en él. Esto significa que son inocuas para el mismo. A la vez sirven para determinar si el ambiente está en riesgo por los niveles que se identifican.

Supervisión, Control y Fiscalización

Es un procedimiento de seguimiento a los proyectos que impactan el ambiente que realizan instituciones a las que se les exige un Plan de manejo Ambiental y el cumplimiento de las normativas. Las instituciones que supervisan deben estar debidamente autorizadas por el Ministerio de Ambiente sean estos del sector público o bien personas jurídicas naturales. Otras instituciones que pueden realizar este seguimiento son la Contraloría General de la República para las auditorías ambientales.

Los planes de seguimiento ambiental serán autorizados por el Ministerio de Ambiente así como la participación de autoridades con competencia para esta tarea.

Información Ambiental

Se creará un sistema de información ambiental nacional que recabara datos los sistematizara y permitirá su acceso tanto a entidades públicas como a particulares para que sirva a la conservación del ambiente y adecuada utilización de forma racional. Lo cual es de interés para aquellos que deseen de alguna forma realizar acciones en el ambiente o bien para la prevención de daños o impactos ambientales negativo.

Educación ambiental

Es un deber del Estado crear un proceso formativo que incentive la protección del ambiente, el conocimiento de sus recursos y a la vez contribuir a la formación en valores en los individuos para que se promueva el respeto por los recursos naturales del Estado y el desarrollo sostenible.

Programa de investigación científica y tecnológica en materia de ambiente

Crear vías de conocimiento para su actualización sobre el entorno es un deber fundamental para tomar acciones en su conservación y debida utilización así como para generar iniciativas de forma que se facilite la permanencia, regeneración de los recursos. Para esto el Estado debe promover la investigación a nivel nacional e incluso asociada con otros Estados que tienen mayores avances en esta materia.

Desastres y emergencias ambientales

Son aquellos programas encaminados para detectar las posibles zonas y eventos de riesgo por acciones del ambiente. Para ello debe promoverse un proceso educativo y de formación de la sociedad civil con el ánimo de prevenir pérdidas de vida, materiales y daños a ecosistemas para tener programas de respuesta ante los eventos de esta naturaleza.

Cuenta Ambiental nacional

Es la ponderación que hace el Estado de sus recursos sobre todo ante la posibilidad de un posible impacto negativo sobre ellos para efecto de solicitar retribuciones por los perjuicios ocasionados. Le corresponde la tarea de valorar el patrimonio Estatal en materia de recursos.

X. El papel de las autoridades ambientales ante la descentralización

Cundo se inicia el Proceso de descentralización desde la fase de la creación de los instrumentos legales la entidad rectora en materia de ambiente era la Autoridad Nacional del Ambiente conocida como la ANAM. Es por esto que le corresponde a esta institución expedir una resolución mediante la cual se harán las adecuaciones necesarias institucionales para la descentralización en materia de ambiente.

El instrumento legal que la institución rectora en materia de ambiente es la Resolución **AG-0582/2008 de la Autoridad Nacional del Ambiente Por la cual se crea el Comité Institucional para la descentralización de la gestión ambiental de la autoridad nacional del Ambiente y se adopta su reglamento** operativo publicado en la Gaceta oficial 26120 de 8 de septiembre de 2008.

El fundamento que sirve de sustento a esta resolución lo constituye la Ley General de Ambiente de la cual se constituyó un Texto Único S/N /2016, Asamblea Nacional De la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de ambiente de la República de Panamá que

comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015, publicada en la Gaceta Oficial 28131-1 de 4 de octubre de 2016.

Las Comisiones Consultivas fueron incorporadas mediante la Ley General de ambiente 41/1998. Asamblea Nacional, de 1 de julio. Publicada en la Gaceta Oficial 23578 de 2 de julio de 1998. En sus artículos 18 a 21 que fueron reglamentados por el Decreto Ejecutivo N°57/2000 del Ministerio de Economía y Finanzas, del 16 de marzo. Por la cual se reglamenta la conformación y financiamiento de las comisiones consultivas de ambiente, publicada en la Gaceta Oficial 24014 de 21 de marzo de 2000.

Esta estructura institucional es de gran importancia para la descentralización y la gestión ambiental porque vincula a diversos actores de la sociedad como parte de las Comisiones Consultivas ambientales para que se produzca la modalidad de consulta pública como forma de participación ciudadana.

La idea de integrar a estos ciudadanos es que las Comisiones Consultivas van a constituir de acuerdo al artículo 5 del Decreto Ejecutivo 57/2000 de 16 de marzo un organismo que va a servir para asesoramiento del Ministerio de Ambiente que es como se denomina en la actualidad en virtud de la Ley 8/2015 de la Asamblea Nacional, de 25 de marzo. Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones publicada en la Gaceta oficial 27749-B de 17 de marzo de 2015.

Una de las ventajas de las Comisiones Consultivas es el hecho de que estos organismos de asesoramiento deben aportar para la resolución de problemas ambientales en cada región por esto su aporte es valioso en materia de descentralización. Constituye una estructura que favorece el tema de la descentralización como competencia de los Municipios ya que en las Comisiones consultivas se integran a actores de las comunidades donde se localizan las situaciones ambientales que deben resolverse. Y por ser estas personas cercanas a los eventos pueden dar sus contribuciones en esta instancia sin necesidad de recurrir a las instituciones centrales que por su distancia y ocupaciones no pueden dedicarse de igual forma que aquellas que pertenecen a la región de la situación que desea resolverse.

A función primordial de las Comisión Consultiva de Ambiente está definida en el **Decreto Ejecutivo 57/2000** expedido por el Ministerio de Economía y finanzas de 16 de marzo. Por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones

Consultivas en el artículo 5 que expresa : La Comisión Consultiva Nacional del ambiente tendrá la función de servir 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.

Es necesario destacar que las Comisiones Consultivas al integrar la participación ciudadana facilitan el proceso de comunicación entre los sectores y democratizan la administración pública ya que vincula tanto al sector público como al privado en miras a lograr los objetivos desarrollados en el Decreto Ejecutivo 57/2000 de 16 de marzo los cuales son :

Concertar la preservación del ambiente con las actividades humanas y el desarrollo, promover un equilibrio entre la asistencia técnica y aspectos políticos que se encuentran inmersos en las decisiones relativas al ambiente. También debe armonizarse los intereses de los distintos sectores involucrados.

El sustento de la descentralización ambiental parte de la base de las Unidades Sectoriales de ambiente (UAS) y Comisiones Consultivas ambientales, Provinciales, Distritales y comarcales. Se integra además el sistema Interinstitucional del ambiente que contribuye a la gestión pública mediante la descentralización. La legislación de ambiente apoya la transferencia de funciones en materia ambiental lo que ayuda a la eficiencia de esta dinámica de la administración pública.

El papel de las comisiones consultivas ambientales tiene una trascendencia en la correcta administración pública democrática que va más allá de la consulta ciudadana ya que contribuye a la gestión ambiental en la medida en que permita el análisis de situaciones que afectan el territorio, la discusión para que se generen las soluciones, la denuncia para frenar el incumplimiento de ordenamientos importantes de tutela ambiental y ejercer medios de control sobre las actividades humanas para que no sea menoscabado el ambiente.

La composición de las comisiones consultivas es tan amplia que permite integrar actores de gobierno y de la sociedad civil:

Así en su artículo 30 del Decreto Ejecutivo 57/2000 hace mención de sus integrantes que pueden pertenecer a la comisión consultiva Ambiental que deben pertenecer a los siguientes sectores : Congreso General Indígena, representantes de la Junta Técnica correspondiente a la Autoridad Nacional del Ambiente, representantes del Consejo Comarcal, representación de la sociedad civil que recaerá en los sectores empresariales productores de la Comarca, un representante de la comarca, representante de las

organizaciones no gubernamentales tanto ambientalistas como de derechos humanos, representante del sector académico o profesional comarcal .

Esta resolución atribuye competencia para la gestión ambiental a trece administraciones regionales que comprenden las distribuidas en el territorio nacional en Panamá Este, Metro y oeste , además de las comarcas Ngöbe Buglé y de Kuna Yala para que estas se conviertan en “(...) instancias promotoras de la descentralización ambiental”, de acuerdo a lo establecido en la Resolución AG-0582/2008:

Se Adiciona a lo anterior la Constitución del Comité de descentralización integrado de la siguiente forma en virtud de la **Resolución AG-0582/2008**:

ARTÍCULO 2: El Comité Institucional de la Descentralización y Desconcentración de la Gestión Ambiental de LA

ANAM, en adelante (CIDDGA), estará integrado por:

- a) Un (1) representante de la Administración General.
- b) Dos (2) representantes de la Oficina de Planificación de la Política Ambiental.
- c) Un (1) representante de la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental.
- d) Un (1) representante de la Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental.
- e) Un (1) representante de la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental.
- f) Un (1) representante de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
- g) Un (1) representante de la Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas.
- h) Un (1) representante de la Unidad de Economía Ambiental.
- i) Tres (3) representantes de las Administraciones Regionales de LA ANAM, asignados por la Administración General.

Las funciones de Descentralización de la Gestión Ambiental comprenden la programación de la descentralización de la gestión ambiental, coordinación interinstitucional, para la organización de las políticas de gestión ambiental, supervisión de las políticas ambientales y evaluación, verificar y aprobar los términos de referencia, estudios y productos relacionados, recomendar las competencias y capacidades para dar cumplimiento a las unidades municipales , seguimiento a convenios y cumplimiento de las acciones de trabajo, promover la información e intercambio de experiencias, fijar los requisitos necesarios para que los municipios se acrediten, entre otras que también define el artículo 5 de la resolución en comento.

En materia de desconcentración ambiental expresa en su artículo 6 que serán funciones del Comité Institucional de la Descentralización y Desconcentración de la Gestión Ambiental las que continúan:

ARTÍCULO 6: El CIDDGA tendrá las siguientes funciones en relación a la Desconcentración de la Gestión Ambiental

- a) Establecer y dar seguimiento al Programa de Desconcentración de la Gestión Ambiental.
- b) Establecer las normas y procedimientos aplicables al proceso de la desconcentración de la gestión ambiental.
- c) Propiciar el mecanismo de consulta, coordinación y consenso de las acciones, aportes y sugerencias que surjan durante la implementación de las acciones del proceso de desconcentración.
- d) Evaluar las condiciones administrativas y técnicas de las Administraciones Regionales de LA ANAM para acceder a las responsabilidades de la Gestión Ambiental en el proceso de la desconcentración, conforme a los criterios establecidos.
- e) Dar y facilitar asistencia técnica a las Administraciones Regionales de LA ANAM para que puedan asumir de manera gradual, las responsabilidades de la gestión ambiental y de los recursos naturales en el territorio.
- f) Evaluar la implementación de las competencias ambientales desconcentradas a las Administraciones Regionales de LA ANAM.
- g) Evaluar las experiencias del proceso de desconcentración de la gestión ambiental hacia las Administraciones Regionales de LA ANAM.

Recordemos que ambas son modalidades de hacer eficiente la gestión administrativa por una parte, **la descentralización** transfiere algunas de sus funciones de una institución a otra en tanto que en la desconcentración la transferencia se produce entre estructuras o bien departamentos de una misma organización.

En tanto que, en la **desconcentración** se realiza esta transferencia entre secciones o departamentos de una misma organización u entidad.

En una precisión mayor del concepto se encuentra que en la desconcentración se mantiene la dependencia debido a razones económicas y que no hay la autonomía de la descentralización. En otros términos se es” (...) una forma de redistribuir el poder para la toma de decisiones y la ejecución de funciones dentro de una organización, sin otorgar autonomía financiera ni quedar el ente matriz desprovisto de la responsabilidad y de los instrumentos de tutela administrativa (Gabalda, 2009, pág. 104)”

XI. La Política de Descentralización de la Gestión Ambiental

Las políticas son mecanismos que utiliza el Estado para el cumplimiento de sus fines en los cuales debe beneficiarse a la mayor parte de los asociados. Estas se concretan mediante acciones o bien actividades que se hacen efectivas por medio de la administración pública. Las políticas son concretadas mediante instrumentos legales para tomar acciones sobre situaciones que merecen una atención prioritaria por el Estado. Estas son parte del componente institucional gubernamental. En esta línea las políticas públicas de descentralización para la gestión ambiental también tienen un propósito cuyo beneficio debe permear a toda la sociedad. Debe tomarse en consideración que estas políticas van encaminadas a la protección del ambiente por medio de acciones estatales y que en la medida en que tengamos un ambiente sano esto a su vez beneficiará a la población del País. De esta forma se protegerían las condiciones ambientales de las intervenciones a través de medidas que favorezcan el aprovechamiento y que se encaminen a “(...) garantizar los preceptos del régimen ecológico constitucional sobre preservación, renovación y permanencia sobre la permanencia regeneración “según el sentido de la constitución de la República art 120 del Régimen Ecológico Constitucional.

El proceso de descentralización adicionado a la gestión ambiental no pretende coartar el desarrollo sino que este se produzca de una forma equilibrada para cada región considerando la existencia de ciertos recursos.

Estos lineamientos de la descentralización de la gestión ambiental se sustentan en los siguientes preceptos, que han sido desarrollados en el **Decreto Ejecutivo 82 de 9/2007** del Ministerio de Economía y Finanzas Por el cual se aprueba la política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, sus principios objetivos y líneas de acción publicada en la Gaceta Oficial N°25777 de 24 de abril de 2007.

El sustento de la descentralización ambiental debe basarse en las siguientes directrices desarrolladas en el Decreto Ejecutivo 82/de 2007:

El logro de una mejor coordinación interinstitucional, establecer los medios de descentralizar, atribuir los recursos que correspondan para cumplimiento de los objetivos de descentralización, promover medios creativos e innovadores para conservar el ambiente e incentivar que los actores sociales se involucren en la gestión ambiental.

Con la aplicación de la política de descentralización de la gestión ambiental se quiere reforzar la institucionalidad en el territorio nacional promoviendo una optimización de las competencias en el nivel técnico del personal de la entidad rectora del ambiente en su capacidad para armonizar las instituciones con el fin de que alcance sus propósitos,

suministrar los recursos para desempeñar debidamente su labor de, supervisión y protección.

La política de descentralización tiene varios objetivos entre los que se encuentran el reforzamiento de los instrumentos legales para que sean más acorde con las necesidades regionales, evitar vacíos legales, incentivar la investigación y fortalecimiento técnico de las competencias del recurso humano que participa en este proceso, sentar las bases de mecanismos de información ambiental actualizados, integrar a la participación ciudadana y finalmente robustecer las competencias y alcance en la gestión .

Toda política registra acciones y estrategias para el mejoramiento de las condiciones ambientales a continuación como las visualiza (Gabalda, 2009, pág. 107) y que son coincidentes con la política de descentralización de la gestión ambiental nacional:

Cuadro N°3

Actividades y subactividades del ciclo de gestión ambiental

- Investigación del entorno y desarrollo de Ciencia y Tecnología.
 - Generación de información básica sobre el entorno y creación de base de datos.
 - Prospección e inventario de recursos naturales.
 - Investigación sobre prácticas y tecnologías para aprovechamiento sustentable de recursos naturales y control de la contaminación.
 - Investigación sobre estándares de calidad ambiental.
 - Investigación sobre indicadores de sustentabilidad ambiental.
 - Desarrollo de sistemas de información geográfica y otras tecnologías basadas en la informática.
 - Instalación y operación de redes (nacionales e internacionales) de medición de recursos naturales y calidad ambiental.
- Planificación ambiental y ordenación territorial.
 - Elaboración de balances: demandas-disponibilidad de recursos naturales.
 - Preparación de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas.
 - Realización de estudios prospectivos.
 - Propuesta de instrumentos legales para la formulación e implementación de planes ambientales y de ordenación del territorio.
 - Creación de áreas sujetas a regímenes bajo administración especial.
- Administración ambiental y de los recursos naturales.

- Evaluación de estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo.
- Análisis económico y ecológico de beneficio/costo de los proyectos de desarrollo.
- Otorgamiento de licencias, autorizaciones y permisos para la localización y afectación de recursos por proyectos o actividades susceptibles de dañar el medio ambiente.
- Aplicación de régimen sancionatorio, administrativo y penal, para los delitos ecológicos, incluyendo programas compensatorios o de resarcimiento del daño ambiental.
- Administración, manejo y consolidación de áreas protegidas.
- Programas de agua potable y alcantarillado.
- Programas de restauración de ecosistemas.
- Construcción de obras de infraestructura para el manejo de recursos naturales.
- Programas de recolección y disposición de desechos sólidos.
- Vigilancia, control y seguimiento.
- Guardería ambiental.
- Control de incendios forestales.
- Seguimiento de planes de gestión ambiental de proyectos de desarrollo.
- Vigilancia, control y seguimiento de los planes ambientales y de ordenación del territorio.
- Seguimiento y control de actividades relacionadas con el biocomercio.
- Disposición de efluentes y desechos contaminantes.
- Aplicación del régimen sancionatorio administrativo y penal para delitos ecológicos.
- Registro de actividades susceptibles de degradar el ambiente.
- Educación ambiental.
- Diseño de programas de educación ambiental.
- Campañas de concienciación ciudadana en materia ambiental.
- Sondeos de opinión sobre la gestión ambiental.
- Manejo de conocimiento y desarrollo de capacidades.
- Documentación de buenas prácticas desarrolladas por la organización y fuera de ella.
- Divulgación de buenas prácticas.
- Desarrollo de capacidades y preparación de cuadros para la gestión ambiental.

XII. Críticas a la descentralización de la gestión ambiental

Si bien se aspira al mejoramiento de los procesos administrativos y científicos que tiene que velar por la protección del ambiente, y aun poniendo en ello los mejores esfuerzos todavía existen debilidades que deben ser subsanadas como la necesidad de personal

capacitado para el tratamiento de la gestión ambiental sobre todo porque es necesario contar personal capacitado en todo el territorio nacional, también puede ocurrir que si no se tiene los recursos necesarios el proceso sea deficiente y no cumpla con los objetivos, las limitaciones de recursos también pueden afectar la gestión provocando limitaciones para desarrollar las acciones que corresponden, los espacios a nivel territorial pueden ser utilizados con fines políticos desnaturalizando los fines de la dinámica de la descentralización, sin la debida coordinación interinstitucional pueden agotarse esfuerzos en temas que ya se han tratado o están en proceso.

XIII. Conclusiones

El papel destacado de la participación ciudadana reafirmado desde la legislación de descentralización de la gestión ambiental debe convertirse en una forma de reforzar en el seguimiento y logro de objetivos de los gobiernos locales que participan en la descentralización toda vez que estos grupos que conforman la voz ciudadana deben impulsar el cumplimiento de las demandas sociales con miras a que se respeten los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano de acuerdo a la norma constitucional. Al existir una proximidad de los gobiernos locales y ciudadanía en los territorios que ejercen acciones de aprovechamiento del ambiente, debe existir mayor vigilancia de las intervenciones que realiza el sector económico originadas de proyectos. Este sector podría verse como una amenaza a sus aspiraciones económicas debido a que deben incrementarse los controles ambientales y exigir mayor cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental lo cual puede ser un freno para estos.

Se suma esta preocupación las Comisiones consultivas que pueden hacer recomendaciones ya sea por petición del Ministerio de Ambiente o por iniciativas propias en virtud de cualquier denuncia cuyo contenido se refiera a extracciones abusivas de recursos ya que su intervención está amparada desde los ordenamientos que constituye el marco de la Ley General de Ambiente e involucra muchos actores sobre todo aquellos provenientes de las comarcas (en estado permanente de vigilia) en donde se encuentran grandes riquezas naturales que pueden ser objeto de extracción y de posible quebrantamiento del marco tutelar de estos. Por tanto los servidores encargados de la aplicación de estos instrumentos deben estar debidamente capacitados y supervisados para evitar cualquier acto que vulnere el ordenamiento jurídico o desviaciones en su comportamiento desconociendo la Ley, la ética de los servidores. Por tanto, debe evitarse

también la comisión de delitos en este sentido como actos de corrupción de los servidores públicos.

Aun cuando la descentralización es un mecanismo de gestión pública que pretende mejorar el desarrollo de las regiones, proteger los recursos ambientales no siempre en su aplicación puede resultar de la forma más conveniente debido a fallas originadas en las unidades descentralizadas por su interacción con los gobiernos centrales, deficiencias en las capacidades del personal, actuaciones al margen de las leyes, o bien debilidades de las instituciones de cada territorio. Esto amerita una revisión del modelo que se está aplicando lo cual ha sido recalcado desde la ley 66/2015 de la Asamblea nacional que reforma la Ley 37/2009 que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial N° 27901-A de 30 de octubre de 2015, en la cual se adiciona un principio muy importante en materia de fiscalizar la eficacia del proceso de descentralización el cual debe ser objeto de evaluaciones constantes en virtud del **principio gestión basada por resultados**[Ley66/2015,art4 numeral 14] .La Ley66/2015, de la Asamblea Nacional Que reforma la Ley37/2009 que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 27901-a de 30 de octubre de 2015 .

La descentralización en los Municipios en la gestión ambiental requiere evidentemente de la aplicación de este principio para subsanar aquellos desequilibrios que se observen en su aplicación. También debe evitarse la conducta de tipo clientelista en la cual un sector acapare los gobierno locales e impida una correcta gestión pública así como favorecer una adecuada gobernanza con la intervención de los sectores sociales que correspondan (estos son los legítimos) al municipio para esto también es indispensable un sistema de información y mecanismos de participación ciudadana que propicien la interacción y una real valorización de las contribuciones de sus actores.

Referencias Bibliográficas

Acceso a la Justicia . El observatorio de la justicia en Venezuela. (2023). *Desconcentración*. Obtenido de <https://accesoalajusticia.org/glossary/desconcentracion-administrativa/>

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (2003). *Descentralización* . Obtenido de chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/herrera_descentralizacion_un_nuevo_intento.pdf

Clara, L. (2009). Mitos y perspectivas del proceso de descentralización en Panamá. *Revista Política Panameña*, 7-21.

Española, R. A. (2022). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/contencioso-administrativo>

Euroinnova International on line Education . (2023). *Gestión Ambiental concepto e importancia*. Obtenido de <https://www.euroinnova.edu.es/blog/gestion-ambiental-concepto-e-importancia>

Gabalda, A. (2009). La descentralización de la gestión ambiental en América Latina . *Revista del CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, 99-126.

Real Academia Española, Cumbre Judicial Iberoamericana, Asociación de Academias de la Lengua Española. (6 de julio de 2023). Obtenido de Diccionario PanHispanico del Español Jurídico: <https://dpej.rae.es/lema/delito-contra-la-seguridad-colectiva>

Sánchez Galán , J. (21 de septiembre de 2021). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/descentralizacion.html>

Sistema nacional de Información Ambiental . (2021). *Institucionalidad e instrumentos de gestión ambiental . Sexto Reporte del Estado del medio ambiente . Chile .*

Vidal , E., & Regaldo , L. (2022). Gestión Ambiental . En *GEstión Ambiental* (pág. 353). Argentina : Universidad Nacional del Litoral .

Legislación citada

La Constitución Política de la República de Panamá [Const] artículo 233 publicada en la Gaceta Oficial 25175 del 15 de septiembre de 2004

Ley 6/1973, del consejo Nacional de Legislación de 8 de octubre Sobre Régimen Municipal publicada en la Gaceta Oficial 17458 de 24 de octubre de 1973.

la Ley General de ambiente 41/1998. Asamblea Nacional, de 1 de julio Publicada en la Gaceta Oficial 23578 de 2 de julio de 1998

Decreto Ejecutivo N°57/2000 del Ministerio de Economía y Finanzas, del 16 de marzo Por la cual se reglamenta la conformación y financiamiento de las comisiones consultivas de ambiente, publicada en la Gaceta Oficial 24014 de 21 de marzo de 2000.

Decreto Ejecutivo 82 de 9/2007 del Ministerio de Economía y Finanzas Por el cual se aprueba la política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental, sus principios objetivos y líneas de acción publicada en la Gaceta Oficial N°25777 de 24 de abril de 2007.

AG-0582/2008 de la Autoridad Nacional del Ambiente Por la cual se crea el Comité Institucional para la descentralización de la gestión ambiental de la autoridad nacional del Ambiente y se adopta su reglamento operativo publicado en la Gaceta oficial 26120 de 8 de septiembre de 2008

Ley 37/2009, Asamblea Nacional Que descentraliza la administración pública, de 29 de junio, publicada en la Gaceta oficial 26314 del 30 de junio de 2009.

La Ley 77/2009, Asamblea nacional de 27 de noviembre Que suspenden la vigencia de la Ley 37 de 2009, Que suspende a vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y restablece la vigencia de disposiciones legales, Publicada en la Gaceta oficial 26421-A de 4 de diciembre de 2009

Ley8/2015 de la Asamblea Nacional, de 25 de marzo Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones publicadas en la Gaceta oficial 27749-B de 17 de marzo de 2015.

La Ley 66/2015, de la Asamblea Nacional Que reforma la Ley37/2009 que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 27901-a de 30 de octubre de 2015.

Texto Único S/N, Asamblea Nacional De la ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, que comprende las reformas aprobadas, por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la ley 65 de 2010 y la Ley 8 del 2015 Publicada en la Gaceta Oficial 2013 <https://www.fao.org/3/ad724s/ad724s01.htm#fn2> 1-A de 4 de octubre de 2016.