

C-No.180

Panamá, 27 de julio de 2001.

Doctora

**YILA CASTILLO DE CENTELLA**

Subdirectora General de Salud Ambiental  
del Ministerio de Salud

E. S. D.

Señora Subdirectora:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y consejera de los funcionarios de la Administración Pública, me permito ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a este despacho, relacionada con ciertos aspectos relativos a la contaminación ambiental y, las instituciones competentes en la ejecución de las medidas sobre los controles de emisiones vehiculares.

Por la importancia del tema objeto de su Consulta, este Despacho hará las siguientes consideraciones.

En los últimos años, la preocupación por los temas ambientales y por la disminución del patrimonio natural, ha llevado a la gran mayoría los países del mundo a buscar distintas soluciones tratando de incorporar a las políticas nacionales, postulados y medidas tendientes a contrarrestar los efectos negativos de aquellos.

Somos conscientes que diversos problemas ambientales están afectando la calidad de vida de la población panameña y, comprometiendo el desarrollo del país. Temas tales como la pérdida de la biodiversidad, la contaminación de las aguas, la contaminación atmosférica (**óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, plomo etc**), los pocos controles de emisiones vehiculares, manejo insuficiente o inadecuado de cuencas hidrográficas claves, como las del Bayano y del Canal de Panamá, demandan atención actual por parte de todos los estamentos de la sociedad panameña, encabezados, por cierto,

por el Estado, como garante y responsable de los intereses y del bien común.

En este contexto, y en parte por los problemas señalados por usted, el Gobierno Nacional ha iniciado un proceso estratégico tendiente a abordar los problemas ambientales existentes, en una perspectiva integradora de la temática ambiental con el resto de los temas de la agenda pública, con miras a consolidar un desarrollo económico y social sólidamente basado en la conservación del medio ambiente; más adelante, volveremos a abordar tan importante tema; ahora veamos nuestra legislación:

Ley N°.36

de 7 de mayo de 1996

Por la cual se establecen controles para evitar la contaminación ambiental ocasionada por combustible y plomo

Dentro del contexto y desarrollo de las normas que conforman la presente ley N°.36 de 1996, hemos observado que varias son las instituciones llamadas a la protección y control del medio ambiente, así tenemos que el Instituto Especializado de Análisis (IEA) de la Universidad de Panamá, el Ministerio de Salud (MINSAL), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) entre otros, tienen bajo su responsabilidad y competencia un sinnúmero de políticas y ejecutorias, todas ellas relativas al buen uso, conservación, principios rectores, dirección, supervisión y estrategias del medio ambiente, específicamente para la verificación de la contaminación ambiental producida en el agua, en el aire y en el suelo, principalmente por motores de combustión interna.

Así tenemos también, que el Ministerio de Gobierno y Justicia juega un rol muy importante en los controles de emisión vehicular permitidos, conjuntamente con el Ministerio de Salud, quienes observarán que todos los vehículos de motor de gasolina, posean sistemas de control de emisión, a fin de que cumplan con los niveles de emisión permisibles establecidos y, reducir la contaminación.

Ley N°.41

de 1 de julio de 1998

General de Ambiente de la República de Panamá

Tal y como ha quedado definido en la presente Ley, es una obligación del Estado, establecer los principios y normas

básicas para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales.

En lo que respecta al artículo 78 de la citada Ley N°.41 que usted hizo mención en su Consulta, no compartimos su opinión jurídica, vertida en los siguientes términos:

"El 17 de julio de 1998 se aprueba la Ley General de Ambiente (Ley 41), la cual en su artículo 78, otorga a la ANAM la función de coordinar los procesos normativos relacionados a la calidad de aire, incluyendo el establecimiento de niveles y parámetros permisibles de contaminantes" (El subrayado es nuestro).

Lo que señala y establece el artículo 78 de la Ley N°.41 es que:

"La Autoridad Nacional del Ambiente, junto con las entidades competentes, será la encargada de normar todo lo relativo a la calidad del aire, estableciendo programas de seguimiento controlado, los niveles y parámetros permisibles, con el objeto de proteger la salud, los recursos naturales y la calidad del ambiente" (El subrayado es nuestro)

Esto no quiere decir, que la Ley N°.41, General del Ambiente otorga de manera exclusiva a la Autoridad Nacional del Ambiente, todo lo relacionado con las normas de calidad del aire; esta función es compartida junto con otras entidades competentes para ello, claramente definidas en la propia ley, con miras a un solo objetivo común: el de proteger la salud, los recursos naturales y la calidad del ambiente.

Decreto Ejecutivo N°.158  
de 18 de septiembre de 1998

Por el cual se Reglamenta el organismo consultivo permanente de Control de Emisiones Vehiculares

Lo más sobresaliente de este Decreto, lo constituye el hecho de la integración multidisciplinaria de más de cinco (5) instituciones encargadas de velar para que disminuya la

emisión de contaminantes producida por la combustión de vehículos de motor, entre ellas tiene al Ministerio de Salud, la Autoridad Nacional del Ambiente, el Ministerio de Comercio e Industrias, la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica, el Ministerio de Gobierno y Justicia entre otros.

Luego de haber analizado la presente legislación ambiental, procedemos a dar respuesta a sus interrogantes en los siguientes términos:

**PRIMERA PREGUNTA:**

"1. ¿Qué acciones se pueden tomar cuando a alguna institución que por ley le corresponda ejecutar ciertas responsabilidades, ésta no las realice?"

Desde el punto de vista legal, todas las instituciones públicas estatales y municipales, tienen dentro de su legislación propia (Reglamentos Internos), normas reglamentarias en función de las cuales los servidores públicos deben procurar su cumplimiento; de ello, depende si se produce el incumplimiento de las funciones y, sus posibles sanciones.

El Código Penal, en su Capítulo IV, establece el Abuso de Autoridad e infracción de los Deberes de los Servidores Públicos. En este sentido, podemos señalar que la conducta de no hacer o ejecutar un acto propio de un servidor público inherente a su cargo, se encuentra tipificada dentro de nuestra legislación.

Así por ejemplo, el artículo 338 de este Código señala que:

"Artículo 338. El servidor público que indebidamente rehuse, omita o retarde algún acto inherente a sus funciones, será sancionado con 25 a 100 días-multa, siempre que tal hecho no tenga señalada otra pena por disposición especial"

Por su parte, el numeral 1 del artículo 137 de la Ley N°.9 por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa dispone lo siguiente:

"Artículo 137. Los servidores públicos en general tienen los siguientes deberes y obligaciones:

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sea compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.  
..."

El artículo 138 *ibídem*, establece en su numeral 6 que:

"Artículo 138. Se prohíbe a los servidores públicos lo siguiente:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.  
..."

Podemos señalar que independientemente de la sanción administrativa impuesta por la autoridad correspondiente, no excluye que se pueda exigir otros tipos de responsabilidades por ese mismo hecho.

Este Despacho considera que la ANAM, como ente rector de la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, debe asegurar que cada una de las instituciones que tienen a su cargo, funciones relacionadas con el medio ambiente cumplan con su rol y obligaciones, legales. Así mismo y de mayor importancia es que la Autoridad Nacional del Ambiente, ejecute cada una de sus funciones atribuidas por imperio de la ley, procurando en todo momento trabajar en armónica colaboración con todas aquellas entidades gubernamentales que están llamadas a velar y proteger el medio ambiente y nuestro ecosistema.

Tanto el Ministerio de Salud, como las otras instituciones gubernamentales y académicas (Universidades), que tienen bajo su responsabilidad, normas de control de calidad, para mermar y detener y gran índice de contaminación ambiental existente en la actualidad, deben asumir su responsabilidad en cuanto a la protección del medio ambiente y ecosistema nacional; de no hacerlo, podrían infringir disposiciones legales que le exigen el cumplimiento de su deber.

SEGUNDA PREGUNTA:

" ¿ Es viable desde el punto de vista legal, que el Municipio de Panamá implemente el revisado ecológico a pesar de que según la Ley N°.36 es competencia de la ATTT realizar esta actividad? "

Con respecto a esta segunda interrogante, debemos señalar que el llamado Revisado "ECOLÓGICO" propiamente dicho no existe; no obstante, somos de la opinión que los Municipios **sí** pueden intervenir y tomar acciones en aras de prevenir y controlar la excesiva cantidad de vehículos a motor accionados por motores de combustión interna los cuales utilizan combustible, produciendo desmedidamente una gran cantidad de gases que perjudican tanto la salud como el medio ambiente donde vivimos

Como dato curioso podemos señalar, que el año pasado durante los meses de junio y julio, se llevó a cabo en Panamá, la campaña de la Semana del Aire Puro, en donde en algunas estaciones dedicadas a la venta de combustible, se dieron a la tarea, de llevar a cabo el "REVISADO DE EMISIONES", el cual no tenía en ese momento costo alguno y, era efectuado a todos los vehículos que se detuvieran a abastecerse de combustible. Esta medida que se puso en práctica en la capital, observó buenos resultados desde el punto de vista que llamó la atención de las personas y, hubo una anuencia positiva de la sociedad, en que se continuara con esa práctica del Revisado de Emisiones; sabemos que esta fue una iniciativa particular del Municipio de Panamá.

En este sentido, el tema de una posible auditoria ambiental, nos remite a cuestiones axiológicas, ya que el verdadero desafío consiste en encontrar medios, formas o maneras, que permitan reconocer el lugar que ocupan determinados "valores" y de que forma son reconocidos en los

procesos de toma de decisiones.

Dentro de ese marco y teniendo en cuenta los objetivos básicos de la técnica de control, cabe preguntarnos específicamente que se entiende por auditoria ambiental - también denominada auditoria ecológica o ecoauditoria-.

En primer lugar, ha de considerarse tanto un instrumento de evaluación de los riesgos ambientales y de gestión, como un medio para asegurar el cumplimiento de los programas de calidad total.

Algunos autores la conceptualizan como el examen y evaluación independiente, sistemático, periódico, documentado y objetivo realizado por un equipo interdisciplinario de profesionales especificados en diversos campos de las ciencias ambientales y otras ramas o profesiones a fin.

Debemos tener en cuenta, que este control ecológico de emisión de gases contaminantes, que es responsabilidad de todos y del Gobierno en general, a fin de encontrar solución a los problemas ambientales, en virtud de la demanda creciente del público que reacciona cada vez con más frecuencia ante las consecuencias adversas de la contaminación.

Por todo ello, esta Procuraduría de la Administración considera que los Municipios se puedan encargar de esta tarea en virtud de lo establecido en el numeral 21 del artículo 17 de la Ley N°.106 de 1973, reformada por la Ley N°.52 de 1984, el cual establece que los Consejos Municipales tendrán competencia para dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente.

Debemos indicar que esta iniciativa ya está siendo regulada y reglamentada por el Consejo Municipal de Panamá, el cual, mediante Acuerdo N°.65 de 17 de abril de 2001, ha establecido el **CERTIFICADO DE CONTROL DE EMISIÓN DE GASES TÓXICOS**, para el Distrito Capital.

En consecuencia, este Despacho prohíja y comparte cualquier iniciativa que ponga en ejecución aquellas medidas y sanciones para protección de nuestro ecosistema y sobre todo, de la salud de los panameños, y la reconoce como una positiva iniciativa.

TERCERA PREGUNTA:

" Solicitamos nos aclare sobre las competencias entre ANAM y MINSA en cuanto al liderazgo en el tema sobre control de emisiones vehiculares, atendiendo la legislación vigente referida."

De toda la documentación analizada a través de las normas y legislación vigente en materia ambiental, resalta el número plural de instituciones que el Estado responsabiliza de velar, custodiar, desarrollar programas en beneficio de la colectividad, sobre la salud ambiental.

No obstante, esta Procuraduría de la Administración es de la opinión, que la ANAM tiene funciones claramente definidas en las leyes existentes y está llamada a velar, proteger y tomar las medidas necesarias si es del caso, en colaboración con otras instituciones las cuales deberán trabajar en armónica cooperación con el resto de las instancias encargadas de proteger el ecosistema y la biodiversidad.

En otras palabras, la ANAM está llamada a trabajar en conjunto con las otras instituciones, involucradas como el Ministerio de Salud, entre otras, que redundará en beneficio colectivo de todos los panameños que hoy nos preocupamos porque nuestro ambiente se encuentra seriamente amenazado por los efectos de la contaminación atmosférica.

La Autoridad Nacional del Ambiente, es la entidad pública autónoma que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones asignadas por ley, en la materia específica de legislación ambiental (control de emisiones vehiculares), como por otras leyes sectoriales correspondientes.

Se debe tener en cuenta, que la Autoridad Nacional del Ambiente fue creada como una entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

Por todo lo expuesto, conceptuamos que la Política o Gestión Ambiental recae principalmente en la Autoridad Nacional del Ambiente en coordinación con las otras instituciones gubernamentales y educativas.

Las políticas ambientales constituyen un conjunto de principios, directrices y objetivos que la sociedad define como los más adecuados para lograr un desarrollo ambientalmente sustentable. La Ley N°.41 de 1998 recoge expresamente un conjunto de principios, objetivos y fundamentos de lo que actualmente constituye las bases de orientación de las políticas ambientales

Su implementación y puesta en práctica le corresponde a la institucionalidad ambiental. La Ley N°.41 de 1998, se hace cargo, en forma innovadora, de definir las políticas ambientales, propias del tema objeto de su Consulta, como la institucionalidad ambiental (fundamentalmente ANAM y el Sistema Interinstitucional del Ambiente), que es la organización institucional que diseña el Estado con la finalidad de poner en práctica la gestión ambiental.

**Instamos a la Autoridad Nacional del Ambiente a, trabajar en armónica colaboración con el resto de las instituciones involucradas en la gestión ambiental, para que juntas desarrollen, ejecuten y cumplan con su obligación, responsabilidad y las leyes existentes.**

Esperamos de esta manera, haber contribuido de manera satisfactoria a su solicitud, me suscribo de usted, con el debido respeto y consideración,

Atentamente,

**ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
Procuradora de la Administración

c.c. Licenciado  
**RICARDO R. ANGUIZOLA**  
Administrador General de la  
Autoridad Nacional del Ambiente

AMdeF/14/jabs