

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1030

Panamá, 2 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Luis Felipe Muñoz, actuando en representación de **Coralía Noriega de Frías** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente, Dirección Regional de Panamá Metropolitana**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 14 y 28 del expediente judicial).

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante estima que la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, emitida por el Ministerio de Ambiente, Dirección Regional de Panamá Metropolitana, infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 80, 88, 89 y 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales en su orden tratan sobre la tramitación de las consultas, denuncias y quejas administrativas; el término para agotar la investigación; las resoluciones que deben notificarse y las notificaciones nulas (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

B. Los artículos 103 y 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente señala que, el que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o que por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación y asumir los costos correspondientes; y las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponderán a la gravedad del riesgo y/o al daño ambiental generado por la infracción (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con las constancias procesales, la Directora Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Metropolitana emitió la Resolución DRPM-

AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, por medio de la cual se declaró que la señora **Coralia de Frías** incurrió en infracciones a las normas ambientales y se le sancionó con una multa de cuatro mil setecientos veinticinco balboas con cincuenta y tres centésimos (B/.4,725.53); acto administrativo que le fue notificado el 28 de marzo de 2019 (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial).

Consta igualmente, que debido a su disconformidad con esa decisión, la recurrente interpuso un recurso de reconsideración ante la Directora Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Metropolitana, lo que dio lugar a que esta último dictara la Resolución DRPM-AL-SVDA-IO-R-086-2019 de 7 de mayo de 2019, mediante la cual confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Esta última resolución le fue notificada al apoderado especial de la actora el 8 de mayo de 2019, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 18-24 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 8 de julio de 2019, **Coralia de Frías** actuando por conducto del Licenciado Luis Felipe Muñoz, propuso ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones, entre éstas, que se exonere a **Coralia Noriega de Frías** del pago de la sanción que le fue impuesta (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar tales pretensiones, el apoderado judicial de la accionante señala que al emitir la citada resolución, la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, infringió las normas por ella alegadas, ya que, aduce

no haberse cumplido correctamente el debido proceso (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

En este mismo contexto señala la recurrente, que mal puede la entidad demandada aplicar una norma indicando que la señora **Coralia de Frías** es la única autora de los hechos investigados y responsabilizándola de los daños ocurridos de distintos polígonos alejados de su residencia y aduce que el Informe Económico 16-2019, no refleja una cuantificación objetiva del daño, pues tomó de forma global los dos manglares afectados, sin hacer diferencia entre los árboles talados y los podados, por lo que no encuentra lógica que se haya determinado el daño ecológico bajo el sustento que una poda es igual a una tala (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se basan la pretensiones demandadas, los cuales rebatiremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho considera que los mismos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

De las constancias procesales, debemos señalar que en el Informe Explicativo de Conducta se constata que el 30 de enero de 2017, funcionarios de la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente y la Dirección Regional de Panamá Metropolitana, realizaron una inspección en el área de Coco del Mar, corregimiento de San Francisco, lugar donde evidenciaron ciertas anomalías, mismas que fueron plasmadas en el Informe Técnico 007-2017 de 31 de enero de 2017, indicando la presencia de la especie de mangle laguncularia racemosa, conocida como mangle blanco en cuatro (4) escenarios diferente:

“1. Un área de mangle joven saludable con alturas desde 1m2 hasta 1.60m2.

2. Otra área con mangle joven saludable, recién podado (unas horas antes de llegar).

3. Un área rocosa y presencia de arena.

4. Intervención en manglar mediante tala, ese mangle se encontraba seco, lo que indicaba que ha sido podado hace un mes aproximadamente, escoltado por un polígono de manglares de mayores de dos metros, que se encontraba lado de la zona de denuncia.

En referido informe concluye que se evidencio (sic) la poda de dos polígonos de mangle (uno con mangle seco y otro de mangle aún verde mas reciente)...” (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Así las cosas, la entidad emite la Providencia DRPM-AL-DCM-IO-032 de 3 de marzo de 2017, por la cual se acoge el conocimiento del proceso administrativo seguido a **Coralia de Frías**, garantizándole a la accionante el debido proceso y con ellos su participación en las diferentes fases de la investigación (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En ese contexto, la actora solicitó una re-inspección ocular en el sector de la playa, frente a su residencia, ubicada en la calle Las Begonias final, Vista del Mar, corregimiento de San Francisco y en áreas colindantes a Coco del Mar, lugar donde se realizó la tala de árboles Mangle, solicitud que fue absuelta en el Informe Técnico de Re-inspección 006-2018 de 20 de febrero de 2018, en el que se describieron los polígonos donde la recurrente aceptó haber realizado la poda de manglar, situación que conllevó a que se rindiera el Informe Económico 16-2019 *“Valoración del daño ambiental asociado a la afectación de bosque de manglar en playa Coco del Mar corregimiento de San Francisco, distrito de Panamá, provincia de Panamá”*, indicándose lo siguiente:

“... estimación del valor económico del daño ambiental asociado a la poda de 0.3655.97 hectáreas de bosque joven de manglar, cuantificado monetariamente los bienes y servicios ambientales que, como consecuencia de la poda, se han dejado de producir, por un monto de B/.4,725.53. Indica este

Informe que sirvió como base para este cálculo matemático el Informe de Inspección 007-2017, del 31 de enero de 2017, elaborado por la Dirección de Costas y Mares y la Dirección Regional Metropolitana y el Informe Técnico de Reinspección 006-2018 de 20 de febrero de 2018, que se refiere a una segunda inspección realizada sobre los dos polígonos afectados". (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial.

La situación expuesta en párrafos que anteceden, nos direcciona al Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que dicta normas sobre protección del ambiente y otras disposiciones, que específicamente en los artículos 1 y 111 establece lo siguiente:

"Artículo 1. La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país."

"Artículo 111. Las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponderán a la gravedad del riesgo y/o el daño ambiental generado por la infracción, la reincidencia del infractor, su actuación con posterioridad al hecho, al grado de la infracción y su situación económica. El infractor tendrá además la obligación de efectuar o asumir la limpieza, restauración, mitigación y/o compensación del daño ambiental a que haya lugar, a sus costas, según su valoración económica y fundamento técnico, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan."

Lo anterior, es reflejado en el acto demandado y cito *"Que al revisar las constancias procesales se observa que en efecto, estamos frente a una infracción de las normas ambientales, por parte de la señora CORALIA DE FRIAS; dentro de este razonamiento, existen los elementos facticos-jurídicos que acreditan la existencia del hecho investigado, y queda la suscrita en la obligación de sancionar a la infractora de acuerdo al daño ambiental causado."*, situación que denota una clara

desatención por parte de la actora a las normas de protección al medio ambiente (El destacado es nuestro) (Cfr, foja 16 del expediente judicial).

En mérito de lo expuesto, somos del criterio que estamos frente a un procedimiento administrativo con principios y garantías que regula la protección, conservación y recuperación del ambiente, sumado al hecho que dentro del proceso en examen, las pruebas presentadas lograron determinar que **Coralia de Frías** era consciente de los hechos detectados al momento de darse las respectivas inspecciones en los polígonos de los manglares afectados; situación que permitió a la autoridad concluir la responsabilidad de la misma, toda vez que el apoderado especial de la demandante no logró desvirtuar que los daños no le eran imputables.

Con base a estos razonamientos se puede concluir que, las sanción impuesta por el Ministerio de ambiente se da sobre la base del riesgo o daño ambiental generado conforme se ha estipulado en el artículo 111 Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, ya citado, y tal y como la autoridad demandada ordenó en el acto impugnado, *"DECLARAR que la señora CORALIA DE FRÍAS incurrió en las infracciones a las normas ambientales ...; SANCIONAR a la señora CORALIA DE FRIAS, con multa de CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTICINCO BALBOAS CON 53/100 (B/.4,725.53)."* (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Finalmente, consideramos necesario resaltar que durante el curso del procedimiento administrativo que dio origen al acto administrativo impugnado se respetaron los principios del debido proceso y de estricta legalidad; ya que las constancias procesales permiten concluir: a) que la actuación de la entidad demandada se ha enmarcado en lo dispuesto en las normas que regulan la materia; b) que a **Coralia de Frias** se le garantizó su derecho de defensa, pues, se le

concedió la oportunidad de presentar sus descargos y de aportar las pruebas que estimara conducentes; **c)** que al dictar la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, objeto de reparo, la Autoridad fundamentó su decisión en las pruebas recabadas; **d)** que esa decisión le fue debidamente notificada a la recurrente, lo que le permitió anunciar y sustentar un recurso de reconsideración que fue resuelto mediante la Resolución DRPM-AL-SVDA-IO-R-086-2019 de 7 de mayo de 2019, cuya notificación produjo el agotamiento de la vía gubernativa y le permitió a la hoy accionante su acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la demanda que ocupa nuestra atención, por lo que indiscutiblemente la demandante **ejerció ampliamente su derecho de defensa** (Cfr. fojas 1-24 del expediente administrativo).

En virtud de todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, emitida por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente, ni su acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

A. Testimonios.

Objetamos los testimonios de Jorge Mosquera, Ana L. Rodríguez, Marta Moreno, Carlos Guerrero y Olga Yolanda Muñoz aducidos por la recurrente; por las siguientes razones:

A.1. Por **inconducente**, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial; puesto que, mediante dicha prueba, el abogado de la recurrente intenta que funcionarios o ex funcionarios determinen si la Dirección Regional de

Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente incurrió en infracciones al imponer la sanción que se dicta el Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, normativa general de ambiente, y señala expresamente que **las infracciones a la normativa ya concerniente a la materia serán comprobadas por dicha entidad.** Por tal razón, en el caso bajo examen, luego de haber realizado la correspondiente investigación y atendiendo a lo indicado por el mencionado texto reglamentario, se confeccionó la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, en la cual se plasmaron los resultados obtenidos.

A.1.2. A juicio de este Despacho, tomando en consideración que el artículo 781 del Código Judicial establece que: *“Las pruebas se apreciarán por el Juez según las reglas de la sana crítica... El Juez expondrá razonadamente el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda”*, y que la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, así como sus actos confirmatorio, constituyen plena prueba, **resulta claro que son los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, como directores del proceso, a quienes les corresponderá valorar el mismo, según las reglas de la sana crítica.**

A.1.3. Igualmente, nos oponemos a la admisión de la referida prueba, por **dilatoria**, de conformidad con el artículo 783 del Código Judicial; puesto que a través de la misma **la demandante intenta confrontar el contenido de la Resolución DRPM-AL-DCM-IO-S-058-2019 de 25 de marzo de 2019, con una nueva valoración por parte de los funcionarios o ex funcionarios de la entidad demandada lo que, a nuestro juicio, resulta improcedente, pues consta en el acto acusado, que la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente mediante el Informe Técnico 007-2017 de 31 de enero de 2017, y la Providencia DRPM-AL-DCM-IO-032-2017 de 3 de marzo de 2017, ordenó el**

inicio de una investigación en contra de Coralia de Frías, por las infracciones a la normativa que regula y desarrolla la protección, conservación y recuperación del ambiente; razón por la cual somos de la fiel convicción que de realizar la prueba requerida contravendría con una basta y extensa investigación que dio como resultado lo determinado en la resolución acusada de ilegal

A.2. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto **objetamos** las pruebas testimoniales de Jorge Mosquera, Ana L. Rodríguez, Marta Moreno, Carlos Guerrero y Olga Yolanda Muñoz, aducidas por la recurrente; debido a que los elementos sobre los cuales los testigos están supuestos a rendir su declaración, ya forman parte del expediente administrativo, motivo por el cual resulta inconducente e ineficaz, a la luz de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, que éstos se pronuncien en relación con situaciones que fueron debidamente documentadas e incorporadas en el expediente administrativo, el cual, debemos resaltar, fue aducido como prueba, tanto por esta Procuraduría, como por la parte demandante.

A.3 En consecuencia, también se infringe el artículo 844 del Código Judicial, de acuerdo al cual no será admisible la prueba testimonial para probar hechos que deban constar en documentos.

B. Informe.

1. Esta Procuraduría objeta **inconducente** la prueba de informe dirigidas a la Junta Comunal de San Francisco y al Instituto Geográfico Nacional, para que estas entidades remitan cierta documentación referente a ubicación y delimitación o área colindante entre Coco del Mar y Viña del Mar en el área de la costa de dicho corregimiento ya que dichos medios probatorios fueron propuestos por la demandante con la finalidad de **obtener documentos de su interés e incorporar al**


proceso elementos que debieron ser diligenciados ante las entidades ya mencionadas; por consiguiente, éstos debieron ser peticionados por ella, recurriendo para tal fin a la presentación de memoriales y/o solicitudes respectivas.

Al no hacerlo, o al menos no haber demostrado siquiera los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, la actora aspira trasladar al Tribunal la carga de la prueba; misma que debe ser asumida por éste de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*; máxime si el recurrente estima que constituyen documentos y certificaciones convenientes para el argumento de su defensa.

C. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General