

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1114

Panamá, 9 de octubre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción Especial.**

La firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de **Carnes de Coclé, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008, emitida por el **Ministerio de Ambiente** y que se haga otra declaración.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior, dado los intereses contrapuestos que en la vía administrativa mantuviera Melquiades Jaén Herrera, con la **Carnes de Coclé S.A.** (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo).

En efecto, este Despacho advierte que Melquiades Jaén Herrera, interpuso una denuncia administrativa el 10 de mayo de 2007, ante la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy el Ministerio de Ambiente, en contra del Matadero de Azuero, establecimiento de la empresa **Carnes de Coclé S.A.**, producto de una gran cantidad de peces muertos, mal olor y color verde del Río Mensabé, ubicado en Santo Domingo de Las Tablas (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo).

De lo anterior, surgen una serie de eventos y acciones jurídicas subsiguientes y propias de estos procesos administrativos ambientales, **que nos permiten advertir la controversia entre dichos particulares por razón de sus propios intereses**; y de lo cual surge el acto impugnado, a saber, la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008, emitida por el **Ministerio de Ambiente** y a través de la cual se sanciona a **Carnes de Coclé S.A.**, con

trescientos doce mil trescientos balboas con treinta y siete centésimos (B/.312,300.37), en concepto de multa por infracción ambiental (Cfr. fojas 104-110 del expediente administrativo).

Así, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:

“**Artículo 5.** La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

...

4. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción **en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses.** En estos casos deberá correrse traslado a la contraparte de aquélla que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte” (El resaltado es nuestro).

De igual manera, vale la pena indicar que en la Providencia de 24 de marzo de 2017, la Sala Tercera envió traslado a Melquiades Jaén herrera (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, corresponde aclarar el Oficio 652 de 14 de marzo de 2017 de la Sala Tercera, en el que se indica que la Procuraduría de la Administración actuará en defensa del acto acusado (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

A través del formulario de denuncias 005-2007 de 10 de mayo de 2007, Melquiades Jaén Herrera, interpuso una denuncia en contra del matadero de Azuero, establecimiento de la empresa **Carnes de Coclé S.A.**, manifestando ante la Administración Regional de Los Santos de la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, lo siguiente:

“RELATO DEL HECHO:

Gran cantidad de camarones y peces muertos y agua color verde oscuro y mal olor, de algún derrame de aguas servidas” (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo).

En virtud de la denuncia administrativa citada en el párrafo anterior, la Administración Regional de Los Santos, del hoy Ministerio de Ambiente, realizó el Informe Técnico de 14 de mayo de 2007, el Informe Técnico de 18 de mayo de 2007, el Informe Técnico de 23 de mayo de 2007 y el Informe Técnico Final de Investigación de 3 de enero de

2008, elaborado por la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente, todos con la finalidad de determinar las afectaciones ambientales y la responsabilidad de la denunciada (Cfr. fojas 4-5, 15-16, 40-45 y 223-239 del expediente administrativo).

Al respecto, el Informe Técnico de Inspección de 14 de mayo de 2007, concluyó lo que nos permitimos transcribir para una mejor aproximación de los hechos, veamos:

“ **Visto en Campo**

1. Cerca de la represa ubicada **en el Río Mensabé se observó una gran cantidad de peces muertos.**

2. **Tuberías de pvc de 4 pulgadas vertiendo aguas servidas,** provenientes del Matadero de Azuero S.A., a una finca privada, **a unos 30 metros de distancia del cauce del Río Mensabé que por escorrentía, llegan hasta el río.** En esta finca, la tubería tiene orificios para regar el pasto mejorado y cultivos agrícolas, que tienen sembrados.

3. Pasto muy verde, aún en temporada seca, a lo largo de la servidumbre, desde donde están las tinas de oxidación que reciben las aguas servidas del Matadero de Azuero S.A. hasta el Río Mensabé a la altura del puente.

4. En la superficie del Río Mensabé se observó claramente la existencia de posibles sustancias de origen orgánico.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 4-5 del expediente administrativo).

En el mismo contexto, la Administración Regional de Los Santos del hoy Ministerio de Ambiente, emitió el Informe Técnico de 18 de mayo de 2007, cuyo análisis técnico fue el siguiente:

“**Análisis técnico:** El 14 de mayo para tomar las muestras de agua recorrimos el Río Mensabé, entre el Puente y la parte baja del Río, antes de llegar a la Represa y fincas aledañas donde había escape de aguas servidas procedente del matadero. Las muestras fueron tomadas de tres puntos específicos, una de ellas se toma en el Río a unos 25 metros agua arriba del puente, otra muestra más en el Río aguas abajo del puente a unos 50 metros de donde descarga las aguas servidas el matadero y otra muestra en una tubería cerca de una zanja que conduce las aguas servidas del matadero a los campos de riego de pasto. Durante este día pudimos observar que varias zonas de pastos estaban siendo regadas con las aguas servidas procedentes del matadero y que el pasto estaba totalmente verde incluyendo las cunetas de la carretera que van hacia el puente. También se observó remoción reciente de los muros de la tina de oxidación.

...

Durante el día 15 hicimos un recorrido por **todo el trayecto de la zanja hasta llegar al punto de unión con el río y pudimos observar que corría gran cantidad el agua servidas** que procedía del Matadero de Azuero y que la misma era de color rojizo...” (El resaltado e nuestro) (Cfr. fojas 15-21 del expediente administrativo)

Ante los elementos técnicos concluidos en los informes emitidos por el Área de Protección Ambiental del Ministerio de Ambiente, citados en líneas anteriores, dicho Ministerio ordenó, mediante la Resolución ARLS-098 de 14 de mayo de 2007, acoger el conocimiento de la denuncia presentada por Melquiades Jaén Herrera, en contra del Matadero de Azuero, establecimiento de la empresa **Carnes de Coclé S.A.**, por presuntas infracciones ambientales y otorgó, a partir de la notificación de ese acto administrativo, el plazo de ocho (8) días hábiles para que la denunciada presentara las pruebas que estimara pertinentes y cinco (5) días de alegatos (Cfr. fojas 29-32 del expediente administrativo).

En virtud de la Resolución ARLS-098 de 14 de mayo de 2007, que ordena la notificación del representante legal o del apoderado judicial de **Carnes de Coclé S.A.**; se observan los informes secretariales producto de las diligencias judiciales realizadas por el **Ministerio de Ambiente**, con la finalidad de hacer comparecer a la empresa denunciada, dando como resultado la presentación del poder otorgado a la Licenciada Jennifer Castillo, en defensa de la empresa denunciada (Cfr. fojas 37-38 y 48-51 del expediente administrativo).

Con ocasión de la apertura del proceso administrativo y en uso del derecho a la defensa de la empresa **Carnes de Coclé S.A.**, tal como se desprende de la Resolución ARLS-098 de 14 de mayo de 2007, advertimos el escrito de pruebas presentado por la Licenciada Jennifer Castillo, mediante el cual aduce la presentación de un informe de auditoría de las operaciones de la planta y argumenta que su poderdante no descarga sus aguas servidas al Río Mensabé; así como el Acta Declaratoria de la señora Carmen Cecilia Perurena, en su calidad de Representante Legal de **Carnes de Coclé, S.A.**, quien manifestó lo siguiente:

“PREGUNTADO: Señora CARMEN PERURENA tiene usted conocimiento que la Autoridad Nacional del Ambiente, Administración

Regional de Los Santos, realizó una gira de inspección para corroborar la denuncia presentada y en efecto pudieron corroborar que existían peces y camarones muertos. **CONTESTO:** de la inspección de ustedes no, es más cuando vi el asunto en el periódico llamé acá a Las Tablas y pregunté que si la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) había estado por allá y me contestaron que no.

...

PREGUNTADO: Señora CARMEN PERURENA tiene usted conocimiento que la Autoridad Nacional del Ambiente, Administración Regional de Los Santos, ha iniciado una investigación por denuncia presentada donde señalaban la contaminación del Río Mensabé, en contra de la empresa Carnes de Coclé, S.A. **CONTESTO:** Me fueron a notificar pero no me dijeron para que era, supe que la ANAM me fueron a notificar para algo.“ (Cfr. fojas 52 -53 del expediente administrativo).

En ese mismo contexto, este Despacho observa que el Laboratorio de Calidad Ambiental del hoy Ministerio de Ambiente, emitió el Informe Técnico de 23 de mayo de 2007, a través del cual concluyó lo siguiente:

“Los resultados arriba presentados demuestran que el agua residual proveniente de la tubería de la empresa carnes de Coclé, S.A., no cumple con los Reglamentos Técnicos DGNTI COPANIT 35-2000 y DGNTI COPANIT 24-1999. Y son la principal fuente emisora de contaminación de materia orgánica, sólidos y coliformes en el área.

...

Conclusiones:

1. La calidad del agua del agua, de la sección del río Mensabé aguas abajo del puente sobre el río (avenida las tablas las palmas) disminuye, de poco Contaminado (ICA 50) a Altamente contaminado (ICA 16).

2. La calidad de la descarga de tubo de PVC, procedente de la empresa Carnes de Coclé S.A., no cumple con los Reglamentos Técnicos vigentes, DGNTI COPANIT 35-2000, descarga de Efluentes Líquidos directamente a cuerpos y masas de agua superficiales y subterráneas, y DGNTI-COPANIT 24-1999, Reutilización de las aguas residuales tratadas.

3. El aporte de materia orgánica procedente de la empresa Carnes de Coclé, es el primer factor que disminuye la calidad del cuerpo receptor del tramo definido P2 a P3.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 40-47 del expediente administrativo).

En este punto es importante advertir que la Administración Regional de Los Santos, del hoy Ministerio de Ambiente, había multado a **Carnes de Coclé S.A.**, en ocasiones anteriores, la misma se inhibe del conocimiento del proceso administrativo, a consecuencia

que los hechos probados hasta ese momento y la reincidencia del denunciado, sugerían una sanción superior a las facultades otorgadas a los Administradores Regionales (Cfr. fojas 62-73 del expediente administrativo).

Conforme a los hechos probados, el hoy **Ministerio de Ambiente** emitió la Resolución AG-0585-2007, de 5 de octubre de 2007, a través de la cual se acoge el conocimiento del proceso y cumplida las etapas procesales correspondientes, se emitió el Informe Técnico Final de Investigación de 3 de enero de 2008, el cual concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS TÉCNICO:

La empresa Carnes de Coclé se encuentra en incumplimiento, con la Resolución AG-0626-2002 la cual establece los cronogramas de cumplimiento para la categorización y adecuación al reglamento técnico para descargas de aguas residuales DGNTI-COPANIT 35-2000. **Ya que desde el año 2003 se encuentra descargando las aguas procedentes de la laguna de oxidación al río Mensabé sin ningún tipo de tratamiento causando la contaminación del mismo, confirmando su reincidencia al incumplimiento.**

...

Dentro de las afectaciones ambientales negativas ocasionadas están:

Suelo:

De acuerdo a las pruebas presentadas por la empresa Carnes de Coclé, S.A. las aguas residuales provenientes de las tinas de oxidación son utilizadas para riego de pastos y cultivos agrícolas de la finca Sr. Dorindo Cárdenas. Por otra parte **los análisis realizados por el Laboratorio de Calidad Ambiental de ANAM indican que las concentraciones de materia orgánica y sólidos suspendidos, en la descarga (70.51 mg/L y 687.50 mg/L respectivamente) superan los límites máximos permisibles establecidos en el Reglamento Técnico DGNTI COPANIT 24-1999, para reutilización de aguas residuales tratadas que establecen límites de 60 mg/L y 50mg/L. respectivamente. En virtud de los anterior se puede afirmar que los suelos de la Finca del Sr. Dorindo Cárdenas reciben aguas contaminadas para el riego, por ende hay una afectación del suelo.**

Aguas

Como producto de las descargas de agua residual producidas por las actividades de matanza que realiza la empresa Carnes de Coclé S.A. se dan afectaciones a los cuerpos de agua cercanos a dicha empresa.

Las aguas que son descargadas por la Empresa Carnes de Coclé S.A., a través de una tubería de PVC, recorren la Finca del Sr. Dorindo Cárdenas hasta llegar al río Mensabé, presentaban una coloración marrón y desprende mal olor. **Los análisis realizados por el Laboratorio de Calidad Ambiental de la ANAM, indican que las concentraciones de la Demanda Bioquímica de Oxígeno, Sólidos Suspendidos, Coliformes Fecales del agua residual de Carnes de Coclé S.A., presentados en el Cuadro 1, superan los límites**

permisibles establecidos en el Reglamento Técnico DGNTI COPANIT 24-1999, por lo que las aguas allí descargadas no son aptas para el uso que se les da.

...

Fauna Acuática

Al darse la descarga de las aguas residuales del matadero de Azuero (carnes de Coclé S.A., se dio un aporte significativo de coliformes, sólidos y materia orgánica al río Mensabé, lo que trajo como consecuencia la disminución del oxígeno disuelto causando la muerte a la fauna acuática (peces, camarones, lagartos).

CONCLUSIONES:

- El Matadero de Azuero (Carnes de Coclé, S.A.), vierte sus aguas residuales a fincas vecinas, con los Reglamentos Técnicos DGNTI COPANIT 35-2000 y el Reglamento Técnico DGNTI 24-1999, al superar los límites máximos permisibles.

- La calidad del agua del ríos Mensabé presenta un desmejoramiento a partir del punto en que se vierten las aguas residuales producto de las actividades del Matadero de Azuero.

- La muerte de gran cantidad de fauna acuática del río Mensabé, esta asociada a la falta de concentración de materia orgánica (DBO5), coliformes y sólidos, a partir del punto en que se vierten las aguas residuales producto de las actividades de Matadero de Azuero.

- La empresa no ha atendido la solicitud de ANAM de presentación de una Auditoría Ambiental y un Plan de Adecuación y Manejo Ambiental, realizada a través de la Resolución ARLS-002-2003 de 12 de marzo de 2013 y mediante Nota DINAPROCA-285-05 fechada 5 de abril de 2005.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 68-70 y 85-92 del expediente administrativo)

Ante los hechos y los resultados de los análisis técnicos en materia de la contaminación del suelo, el agua y la fauna, el **Ministerio de Ambiente**, mediante Memorando 1128-2008 de 9 de mayo de 2008, solicita a la Unidad de Economía Ambiental, que con fundamento en los resultados del Informe Técnico Final de Investigación de 3 de enero de 2008, elabore una estimación de los daños ocasionados por el vertimiento de las aguas residuales en el río Mensabé (Cfr. foja 99 del expediente administrativo).

Sobre el particular la Unidad de Economía Ambiental, remite la Nota UNECA-011-2008 de 17 de marzo de 2008, señalando lo siguiente:

“Para estimar el valor ambiental se ha aplicado la metodología denominada ‘Costos de recuperación’ o costos de descontaminación en

este caso, que consiste en valorar el daño ambiental, tomando como referencia lo que cuesta volver a recuperar la calidad del agua del río Mensabé utilizando como indicador el nivel de sólidos suspendidos totales antes y después del punto de descarga. En otras palabras, lo que costaría descontaminar el área afectada por la descarga de aguas residuales hasta dejarla en un estado de calidad similar a como se encontraba antes de la descarga, que como se indica en la tabla se aproxima a **310,840.99** Balboas.

De la información proporcionado por los informes de inspección, se deriva que hubo un incremento de 9.63 kg³ en el nivel de sólidos suspendidos en la sección afectada del río (17.33-7.70) y que el volumen de agua contaminada en de 104,874.14m³. Por tanto la cantidad total de sólidos suspendidos descargados al río fue de aproximadamente 1,009,937.97 kilogramos. Este volumen al ser multiplicado por el costo promedio de descontaminación (0.31 balboas por kilogramo para sólido suspendido resulta el costo de descontaminación indicado.

En cuanto al daño a ecosistemas acuáticos el mismo ha sido estimado mediante el modelo de transferencia de beneficios con que disponemos en ANAM. En este aspecto el valor económico se estimó en 1,459.30 balboas. El valor total del daño asciende entonces a **312,300.37** Balboas (Cfr. fojas 100-101 del expediente administrativo).

De conformidad con las constancias procesales advertidas durante el procedimiento administrativo el hoy **Ministerio de Ambiente**, emitió la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008, sancionando a **Carnes de Coclé S.A.**, con trescientos doce mil trescientos balboas con treinta y siete centésimos (B/312,300.37), por infracción a la normativa ambiental y reincidencia, para lo cual consideramos oportuno citar las normas que fundamentaron dicha decisión, consistentes en los artículos 44, 108, 109 y 112 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, tal como estaban vigentes al momento en que se dieron los hechos, veamos:

“Artículo 44. Los titulares de actividades, obras o proyectos, que estén en funcionamiento al momento de entrar en vigor las normas ambientales que se emitan, podrán realizar una auditoría ambiental con el compromiso expreso de cumplir con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental que se derive de dicha auditoría, el cual debe ser previamente aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente. En este caso, mientras se realiza la auditoría y durante la vigencia del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, no les serán aplicables otras normas y parámetros ambientales que los contenidos en dicho Programa.”

“Artículo 108. El que mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o 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.”

“Artículo 109. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente.”

“Artículo 112. El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, leyes y decretos ejecutivos complementarios y de los reglamentos de la presente Ley, será sancionado por la Autoridad Nacional del Ambiente, con amonestación escrita, suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción.”
(El resaltado es nuestro).

Ante la medida sancionatoria adoptada por el **Ministerio de Ambiente**, la empresa **Carnes de Coclé, S.A.**, interpuso mediante su apoderada judicial el recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la Resolución 0408-2016 de 15 de julio de 2016, la cual mantuvo en todas sus partes el acto administrativo impugnado y fue debidamente notificada a la parte interesada el 10 de octubre de 2016 (Cfr. fojas 254-268 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con los actos emitidos por el Ministerio de Ambiente, la apoderada judicial de **Carnes de Coclé, S.A.**, ha promovido la demanda que ocupa nuestra atención, ante la Sala Tercera, el 9 de diciembre de 2016 (Cfr. fojas 2-14 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La recurrente alega que el acto impugnado, proferido por el Ministerio de Ambiente, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 108, 109 y 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, tal como estaban vigentes al momento en que se dieron los hechos, cuyo texto refieren en su orden, la reparación del daño causado, la responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios; y la indicación en el sentido que las sanciones impuestas por el Ministerio de Ambiente corresponden a la gravedad del riesgo y/o daño ambiental generado y la gravedad de la infracción (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

B. Los artículos 34, 35, 36 la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales disponen en su orden, los principios legales que deben sustentar los actos administrativos, el principio de estricta legalidad y la prohibición de emitirse un acto al margen de la norma (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

C. El principio¹⁶ de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, cuyo texto establece que quien contamina debe cargar con los costos de la contaminación (Cfr. fojas 11 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El análisis de la acción que ocupa nuestra atención surge de la impugnación por parte de la empresa **Carnes de Coclé, S.A.**, en contra de la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008, mediante la cual el Ministerio de Ambiente, la sancionó con un monto de trescientos doce mil trescientos balboas con treinta y siete centésimos (B/312,300.37), por infracción a la normativa ambiental y reincidencia, consistente en el incumplimiento de los Reglamentos Técnicos DGNTI COPANIT 35-2000 y DGNTI COPANIT 24-1999, respecto a los límites máximos permisibles de descarga de efluentes líquidos directamente a cuerpos o masas de agua superficiales o subterráneas, así como la reutilización de aguas tratadas; tomando en cuenta la desatención de la confección de una Auditoría Ambiental y un Plan de Adecuación y Manejo Ambiental, lo que produjo la contaminación del suelo, el río Mensabé y la muerte de la fauna marina, peces, camarones y lagartos (Cfr. fojas 104-110 del expediente administrativo).

Al respecto, la apoderada judicial de la empresa **Carnes de Coclé, S.A.**, manifestó en lo medular de su demanda, lo siguiente:

“**CUARTO:** Siendo que la cuenca baja del río Mensabé cuenta con una pluralidad de fincas colindantes, resulta inverosímil que el Ministerio de Ambiente haya determinado que nuestra mandante **era la única responsable de la contaminación del río** sin haber siquiera realizado las diligencias probatorias orientadas a confirmar tamaña responsabilidad y sin brindarle nunca a nuestra mandante la oportunidad procesal de efectuar descargos y/o aportar pruebas orientadas a esclarecer los hechos.

QUINTO: Mediante Resolución N° AG-0236-2009 de 6 de abril de 2009, el Ministerio de Ambiente si bien se admite el Recurso de

Reconsideración, elevado por nuestra mandante, en el mismo acto negó la práctica de de una serie de inspecciones oculares y pruebas testimoniales solicitadas para probar su inocencia. Con esta negativa, se terminó de cercenar la garantía del debido proceso debido a que Carnes de Coclé S.A. quedó en total estado de indefensión frente a las actuaciones arbitrarias del Ministerio de Ambiente.

...
SÉPTIMO: Como explicaremos en los cargos de legalidad de esta demanda, los informe técnicos e inspecciones oculares que sustentaron la decisión sancionatoria no fueron concluyentes ni reiterativos en determinar que nuestra mandante era la única colindante directamente responsable por la contaminación de las aguas del río Mensabé. El Ministerio de Ambiente ha empleado su todo poder sancionatorio sin haber deslindado probatoria ni científicamente la responsabilidad entre las demás fincas colindantes de la ribera que ejercen actividades similares. (sic)

OCTAVO: El monto de la multa impuesta por la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008 y mantenida en su acto confirmatorio, está fundamentada en una mera estimación comunicada por la nota UNECA-011-2008 girada por la Unidad de Economía Ambiental. Rechazamos categóricamente la legalidad de esta sanción puesto que el cálculo de la misma se formuló en ausencia de ningún parámetro sancionatorio previamente establecido por la Ley ni los Reglamentos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 41 de 1998.

NOVENO: Con la presente demanda, estamos aportando a la Sala prueba científica de que los efectos de daño ambiental que se pretendían descontaminar mediante la multa arbitrariamente impuesta actualmente están mitigados en gran medida y que por lo tanto, mal podría alegar por la Administración una supuesta urgencia de ejecutar esta sanción toda vez que han pasado más de 9 años desde cuando se dieron los hechos que originaron la denuncia.

” (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En este punto, estimamos oportuno señalar que de conformidad con las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo, **no le asiste razón a la demandante en lo que respecta a los cargos de infracción de los 108 y 109 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, cuyos textos rezan así:

“**Artículo 108.** El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o 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.”

“**Artículo 109.** Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan

ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente.”

En virtud de la norma citada, la demandante manifiesta **que la multa impuesta por el Ministerio de Ambiente fue arbitraria y elevada debido a que en la actualidad los efectos del daño ambiental que se pretendían descontaminar son mínimos o no existen, debido a vectores naturales de la fuente hídrica, en relación a lo que pudo o no suceder en el año 2007 (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).**

Ante tales argumentos, cobra importancia precisar que contrario a lo señalado por el demandante, **la sanción establecida por el Ministerio de Ambiente, no versa sobre las condiciones ambientales actuales del río Mensabé, sino que la misma fue impuesta producto de la infracción a la normativa ambiental y la reincidencia, consistente en la falta de permisos de descarga y en consecuencia el incumplimiento de los Reglamentos Técnicos DGNTI COPANIT 35-2000 y DGNTI COPANIT 24-1999, respecto a los límites máximos permisibles de descarga de efluentes líquidos directamente a cuerpos o masas de agua superficiales o subterráneas, así como la reutilización de aguas tratadas; todo lo anterior, aunado a la desatención de la confección de una Auditoría Ambiental y un Plan de Adecuación y Manejo Ambiental, lo que produjo la contaminación del suelo y del río Mensabé, acarreando la muerte de la fauna marina, peces, camarones y lagartos, tal como se advierte en los diversos informes técnicos realizados en el área y en los resultados de las pruebas de laboratorio efectuadas en el momento en que se produjo el hecho (Cfr. fojas 104-110 del expediente administrativo).**

De conformidad con lo anterior, es **preciso señalar que al día de hoy han transcurrido diez (10) años desde que se produjeron los hechos, por lo que mal puede el demandante señalar que la multa impuesta no corresponde a las condiciones actuales del río Mensabé, cuya sanidad es una consecuencia lógica y natural del paso del tiempo que en nada disminuye la responsabilidad de la sociedad demandante respecto a la contaminación del suelo y de las aguas de dicha fuente hídrica.**

Ahora bien, es necesario reiterar que la multa establecida a la demandante, fue en virtud de la infracción a la normativa ambiental y la reincidencia de la empresa Carnes de Coclé S.A., consistente en la falta de permisos de descarga y la desatención de la confección de una Auditoría Ambiental y un Plan de Adecuación y Manejo Ambiental; que trajo como consecuencia una grave contaminación y afectación para los habitantes de la provincia de Los Santos.

En ese contexto, debemos aclarar que la valoración económica realizada por la Unidad de Economía Ambiental, sobre los daños y la reparación de los mismos, sólo advierte al Ministerio de Ambiente, la gravedad del daño ambiental causado, no así el monto de la sanción a establecer, puesto que la misma obedeció a la discrecionalidad que para la fecha asistía a la entidad de conformidad con el artículo 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, cuyo texto decía:

“Artículo 114. La violación a las normas contempladas en la presente Ley, constituyen infracción administrativa, y será sancionada por la Autoridad Nacional del Ambiente con multa que no excederá de diez millones de balboas con cero centésimo (B/.10,000,000.00). El monto de la sanción corresponderá a la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos.

El Administrador Nacional del Ambiente impondrá multas hasta de un millón de balboas con cero centésimo (B/.1,000,000.00).

Las multas de un millón un balboas (B/.1,000,001.00) a diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), serán impuestas por el Consejo Nacional del Ambiente.

Accesoriamente, la Autoridad Nacional del Ambiente queda facultada para ordenar al infractor el pago del costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.”

De la norma citada, claramente se desprendía la facultad de la antes **Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente**, para establecer sanciones de hasta diez millones de balboas con cero centésimo (B/.10,000,000.00), y adicionalmente, ordenar al infractor el pago de la reparación del daño ambiental; **por consiguiente, existían dos (2) presupuesto jurídico del artículo en comento, el primero era la discrecionalidad del Ministerio de**

Ambiente para sancionar dentro del margen dispuesto; y el segundo la potestad de ordenar el pago de la limpieza, de la mitigación y compensación del daño ambiental.

Estimamos oportuno referir la Sentencia de 7 de agosto de 2012, mediante la cual la Sala Tercera expone de manera amplia y detallada aspectos relevantes para el caso que ocupa nuestra atención, veamos:

“VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

...

La Sala considera pertinente establecer unas reflexiones previas, en torno a la responsabilidad por daño ambiental.

La vida humana, per se, se encuentra inmersa en una dimensión ambiental. Es así que, a partir de la Revolución Industrial, etapa del desarrollo del mundo en la cual comienza la explotación sistemática de la naturaleza, en detrimento de la calidad de vida de las personas, se hizo necesario la regulación de las actividades humanas que involucrasen la utilización de recursos naturales e interacción con el ambiente, dando pie al surgimiento del Derecho Ambiental. El Derecho Ambiental es una rama del derecho social, cuyo propósito es regular la relación entre el ser humano y la naturaleza, de manera que se permita la continuación de la vida en todas sus formas.

...

Según expresa la licenciada ‘el fundamento del principio contaminador-pagador se basa en el deber que tiene quien desarrolla una tecnología, proceso o producto de cerciorarse que sus actividades sean seguras y no generen contaminación, de lo contrario, responderá por los daños derivados de su actividad. De otra manera, la sociedad no podría contar con mecanismos vinculantes para responsabilizar a los contaminadores por el deterioro causado al ambiente’. (AROSEMENA BODERO, Tania. "La Responsabilidad Objetiva por Daño Ambiental en la nueva Ley General de Ambiente". Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, p. 29-30).

La responsabilidad objetiva por daño ambiental, surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales.

En este orden de ideas, la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998 ‘*General de Ambiente de la República de Panamá*’, dispone en su artículo 2 que se entiende por responsabilidad objetiva:

"Obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural, o a las cosas, de resarcir el daño y perjuicios causados."

...

Como colofón a lo antes expuesto, la Sala estima pertinente hacer referencia al principio general del Derecho Ambiental llamado de prevención o del riesgo, según el cual "... aquella persona que crea, dentro de la vida social y en su propio beneficio, una situación de riesgo o de peligro, es responsable del daño causado; fundado a su vez en el principio que quien se beneficia de una situación debe también, en justa compensación, soportar las cargas de la misma." (El resaltado es de la Sala). (GONZÁLEZ S., Mayté. Propuesta de un Curso de Derecho Ambiental para Estudiantes de Licenciatura. Tesis, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1996).

...

Luego de examinar los cargos de ilegalidad promovidos por la parte actora, así como las piezas procesales incorporadas al cuadernillo procesal, y los antecedentes de la misma, esta Superioridad estima que la actuación impugnada, no infringe las excertas legales invocadas por el demandante.

...

Las diversas inspecciones ejecutadas por la Autoridad requerida al sitio del proyecto, determinaron que GETHSA INTERNACIONAL, S.A., venía incumpliendo con las medidas de mitigación y los compromisos adquiridos por dicha sociedad en el Estudio de Impacto Ambiental. Advertidas estas circunstancias, el Departamento de Asesoría Legal de la institución que se demanda, emite la Resolución N° AL-N° 011-2004, en la cual se le informa a GETHSA INTERNACIONAL, S.A., que es objeto de investigación por posibles daños medio-ambientales.

...

Bajo este marco de referencia, observamos que no resultan infringidos los artículos 88, 138, 139 y 152 de la Ley N° 38 de 2000, toda vez que al revisar el expediente que sirve de antecedentes dentro de esta controversia, se advierte que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), se constata que dicha entidad instruyó la investigación administrativa contra GETHSA INTERNACIONAL, S.A., en atención a los principios que gobiernan la actuación administrativa: informalidad, imparcialidad, celeridad, etc.

...

En fallo de 23 de marzo de 2003, la Sala Tercera, bajo la ponencia del Magistrado Víctor L. Benavides P., por motivo de un proceso de daño ambiental, acaecido en aguas de la Quebrada Vista Hermosa, el río Matasnillo hasta la Bahía de Panamá, conceptúo lo siguiente:

‘...

En ese orden de ideas, la Sala observa que, mediante llamada telefónica recibida en la Sección de Protección de la Calidad Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, se puso en conocimiento de esta entidad del Estado la aparición de una coloración rojiza en las aguas de la Quebrada Vista Hermosa, el río Matasnillo hasta la Bahía de Panamá.

...

En cuanto a las pruebas periciales practicadas a las muestras de agua recogidas durante la inspección, consta el Informe de Laboratorio No. M03-02 de 2 de mayo de 2003, en el cual el Analista de Laboratorio, Genghis Kan Yau, concluyó lo siguiente:

‘Las muestras dieron positiva la prueba de Benedict, lo que indica la presencia de un azúcar o carbohidrato reductor. Por ser estos compuestos orgánicos, alteran la calidad natural de las aguas, disminuyendo la concentración de oxígeno disponible para la fauna acuática... El color del agua, es también un indicador de la contaminación a la que fue llevado el río, ya que el color interfiere con la transmisión de los rayos de luz hacia la corriente de agua, creando condiciones no favorables para la fotosíntesis. Adicionalmente interfiere con absorción del oxígeno desde la atmósfera. Finalmente, la descarga que procedía del desagüe de la compañía COCA COLA de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A. era altamente alcalina (pH superior a 11 unidades, lo que también constituye una alteración a la calidad natural de los cuerpos receptores, ya que el pH afecta muchos procesos químicos y biológicos que ocurren en las aguas... Por todo lo anterior, se concluye que se tuvo un impacto en la calidad natural de las aguas, independientemente de que el colorante descargado tenga la aprobación para consumo humano...’.

...

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES...**” (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura reflexiva de la sentencia que no hemos permitido transcribir, en las líneas anteriores, este Despacho estima necesario señalar que el daño ambiental causado por la empresa **Carnes de Coclé, S.A.**, quien cabe mencionar era reincidente en realizar actividades al margen de las normativa ambiental, fue debidamente comprobado mediante los **informes técnicos expuestos en líneas anteriores los cuales hacen plena prueba y dan fe pública** de conformidad con el artículo 116 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, modificado por el artículo 53 de la Ley 8 de 2015, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 116.** Los informes elaborados por personas idóneas de la Autoridad Nacional del Ambiente, la Contraloría General de la República o la autoridad competente, constituyen prueba pericial y dan fe pública.”

En ese orden de ideas, los cargos de infracción del artículo 114 de la Ley 41 de 1998, modificado por el artículo 51 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, así como el artículo 140 de la Ley 38 de 2000, carecen de sustento.

De conformidad con lo antes expuesto, cabe resaltar que el artículo 34 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, dispone que las normas de calidad ambiental son de obligatorio cumplimiento, de allí que el artículo 112, modificado por el artículo 50 de la Ley 8 de 2015, establece que el incumplimiento de aquellas constituye una infracción al ordenamiento jurídico ambiental.

Al respecto, las normas en referencia establecen lo siguiente:

“Artículo 34. Las normas de calidad ambiental son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, y participarán en su ejecución las autoridades competentes, las comarcas, los municipios y la comunidad.”

“Artículo 112. El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, leyes y decretos ejecutivos complementarios y de los reglamentos de la presente Ley, será sancionado por la Autoridad Nacional del Ambiente, con amonestación escrita, suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción.”

En efecto, del análisis de las piezas procesales que conforman los expedientes administrativo y judicial, estimamos que el **Ministerio de Ambiente** atendió cada uno de los requisitos y fases procesales en el caso que ocupa nuestra atención, ello es así, pues la Resolución ARLS-098 de 14 de mayo de 2007, mediante la cual se acogió el conocimiento de la denuncia, otorgó a **Carnes de Coclé S.A.**, el plazo de ocho (8) días hábiles para presentar las pruebas que estimara pertinentes y cinco (5) días de alegatos; sin embargo, la apoderada judicial en aquel momento se notificó de la resolución y mediante su escrito de pruebas, presentado el 27 de junio de 2007, anunció la presentación de un informe de laboratorio señalando lo siguiente:

“La empresa es consciente de sus responsabilidades ambientales, por lo que ha contratado a la empresa Panama Environmental Services, para que realice la auditoría de las operaciones de la planta y cuyo Plan de Auditoría les será suministrada prontamente. Igualmente la empresa se compromete a cumplir con la normativa ambiental existente y vigente, así como a

obtener los debidos permisos de descargas. Nos ponemos a su disposición para brindarle cualquier información que pueda ayudar a esclarecer el hecho (Cfr. foja 53 del expediente administrativo).

De conformidad con lo manifestado por la apoderada judicial de **Carnes de Coclé S.A.**, queda claro que ésta reconoce su responsabilidad y aduce una prueba que posteriormente no presenta, dejando precluir el término otorgado, lo que se advierte cuatro (4) meses después, cuando el 16 de octubre de 2007, la empresa Panama Enviromental Services remite una nota a la antes **Autoridad Nacional del Ambiente**, manifestando que fue contratada por la demandante para la elaboración de una Auditoría Ambiental y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (Cfr. foja 80 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior, es importante señalar que durante la etapa probatoria se tomó declaración de la representante legal de la empresa **Carnes de Coclé S.A.**, tal como lo expusimos en los párrafos que anteceden, y una vez concluida esta fase, se emite la Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008, otorgando con ésta los plazos para interponer los recursos que a bien tuviese la administrada, por lo que, los cargos de infracción argumentados por la demandante consistentes en la supuesta vulneración de los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y del principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, deben ser desestimados, ya que carecen de sustento jurídico.

Finalmente, consideramos oportuno referir los planteamientos de la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 27 de febrero de 2014, quien en un caso similar manifestó:

“III. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Ahora bien, contrario a lo argüido por el demandante, la Sala estima que el acto administrativo impugnado encuentra pleno respaldo normativo y fáctico.

En cuanto a lo primero, es evidente que la administración del ambiente es una obligación del Estado de acuerdo con lo previsto en el art. 118 y 119 de la Constitución Política y el art. 1 de la Ley General de Ambiente. Esa obligación positiva se traduce a su vez en la concesión de facultades a la ANAM para el cumplimiento de tal fin, es

decir, la protección, conservación y recuperación del ambiente, y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales.

...

Así también, el Informe de Inspección de 19 de abril de 2005 elaborado por la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental (fs. 57-64), **destaca que aunque parte de las aguas residuales que produce la empresa se descargan en una tubería que conduce al Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales (STAR), las aguas residuales del lavador de gases se vierten sin tratamiento al alcantarillado municipal, es decir, haciendo caso omiso a lo dispuesto en el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 39-2000, el cual regula lo relativo a la descarga de aguas al sistema de recolección de aguas residuales. El informe, además, menciona que de las labores de limpieza de los patios externos y/o por derrames del lavador de gases, se generan aguas residuales que van a los "manholes" ubicados a un costado del canal de desagüe pluvial, dando lugar a la acumulación de sólidos y la generación de olores molestos.**

...

En esa misma línea, el Informe Técnico de 27 de marzo de 2007 (fs. 171-197, sobre el cual se refiere además el Informe de Conducta a foja 47 del exp. judicial, aclarando la fecha que aparece errada en el exp. adm.) a través del cual se ponen de manifiesto los hallazgos de la evaluación realizada por la Dirección de Calidad Ambiental, certifica lo que a continuación, en resumen, se transcribe:

'ha incumplido con lo establecido en la Resolución de Aprobación y al Estudio de Impacto Ambiental, causando impactos negativos a la salud humana y al ambiente; que los monitoreos de las descargas de aguas residuales no cumplen por lo menos con un parámetros (sic) con los límites máximos permisibles de la norma COPANIT 39-2000; que la empresa reinicio operaciones sin consultar a la ANAM, estando anuente de que se requería efectuar una inspección previamente para verificar el cumplimiento de las medidas establecidas.

...

Ahora bien, con relación a **la presunta falta proporcionalidad en la multa** y la doble sanción que argumenta el demandante, esta Corte debe advertir que el art. 114 *lex cit* dispone que **la ANAM puede imponer multas hasta por un millón de balboas de acuerdo con la gravedad de la infracción o la reincidencia del infractor; así como también puede ordenar, de forma accesoria al infractor, el pago del costo de limpieza y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.**

Conforme a este precepto, es claro que **la multa de dieciocho mil balboas dispuesta en contra de REDEPROSA, ha sido razonable, y por tanto, en nada desproporcional si se observa la connotación del daño ambiental producido, el cual, no se pudo desdecir ni siquiera a través de las pruebas aportadas de cara a la resolución del recurso de reconsideración interpuesto en contra del acto original en la vía gubernativa.**

Dado que ha quedado demostrado que la empresa demandante ha causado con su actuar, **daños que se encuentran plenamente probados en el infolio y que contrario a lo argumentado por el actor, la sanción ha sido proporcional a la infracción, procede rechazar los cargos de violación examinados.**

En segundo lugar, hay que observar que, como ya hemos recalcado, en el infolio administrativo y judicial se constata que la empresa sancionada, en efecto, ha faltado a su deber de prevenir, controlar y mitigar los efectos ambientales negativos que su actividad produce, dando lugar así al incumplimiento del EIA que, sin lugar a confusiones, se observa fue aprobado para la ejecución del Proyecto "Planta de Recuperación de Proteínas de Origen Animal (RENDERING), mediante Resolución DINEORA IA-022-2003 de 12 de mayo de 2003 (fs. 1-6). Así también, se encuentra demostrada la falta de cumplimiento a la normativa ambiental aplicable e incluso la afectación de ciertos derechos a raíz de la contaminación devenida por los olores insanos que en su momento no fueron debidamente controlados.

VII. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo anteriormente expuesto, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE NO ES ILEGAL”

En el marco de lo antes expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL Resolución AG-0645-2008 de 5 de agosto de 2008**, emitida por el Ministerio de Ambiente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General