

30 de julio de 1999

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción

Contestación a

la Demanda El Licenciado Nibardo Elías Cabrera, actuando en nombre y representación del señor Jorge Eding Palis, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°015-98, de 3 de junio de 1998, emitida por la Directora General del Instituto de Recursos Naturales Renovables, acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Por haberse dispuesto en providencia que corre a fojas 11 de los autos, procedemos a dar contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el señor Jorge Eding Palis, de nacionalidad colombiana, debidamente representado por apoderado judicial.

I. De la Pretensión:

Como se aprecia a fojas 7, la parte demandante impetra de la Sala que declare la nulidad de la Resolución N°015-98, de 3 de junio de 1998, emitida por la señora Licenciada Mirei Endara, Directora del aquel entonces, Instituto de Recursos Naturales Renovables, comúnmente conocido bajo las siglas INRENARE. Dicha resolución condena al señor Jorge Eding Palis al pago de la suma líquida de B/.10,000.00, en concepto de multa, ¿...por tala, remoción y movimiento de tierra de diez (10) hectáreas de mangle en el área de Sajalices, Distrito de Capira, Provincia de Panamá¿ (foja 1). Pide, además, la declaratoria de nulidad de la Resolución N°002-98, de 3 de junio de 1998, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), sucesora del Instituto, que confirma o mantiene en todas sus partes la resolución anterior; así como que la Sala declare que Eding Palis, está exonerado del pago de la multa, como consecuencia de las declaraciones que solicita.

Este despacho expresa, desde este momento, que se opone a las pretensiones de la parte actora, por razones fundadas en la Ley (Artículo 348, numeral 4 del Código Judicial), y en consideraciones de hecho y de derecho que se expondrán más adelante.

II. Los hechos y omisiones fundamentales de la demanda los respondemos de seguido:

Primero:Esta es una afirmación que carece de la prueba preconstituída necesaria en el expediente, que la acredite, a fin de probar la propiedad o derecho real sobre un bien inmueble; en otras palabras, no basta con asegurar que ¿Reforestadora Sajalices, S.A.¿, es propietaria de la Hacienda Sajalices. En autos no existe ni la prueba de existencia y representación legal de la citada empresa Reforestadora Sajalices, ni el correspondiente certificado, también del Registro Público, que demuestre la propiedad que supuestamente tiene esta compañía sobre la ¿Hacienda Sajalices¿, por ende, lo negamos.

Segundo:Es cierto, de acuerdo consta a fojas 29 del expediente administrativo, que el señor José Aizprúa, el día 1 de abril de 1998, presentó, ante la Alcaldía del Distrito de Capira, Provincia de Panamá, una querrela, en la que fundamentalmente insta a las autoridades para que se tomen las precauciones, ¿en las labores de quema de potreros¿; sin embargo, de dicha declaración cuya copia está muy borrosa, no se puede desprender, con precisión, a qué finca se refería en su declaración el señor Aizprúa. Esta información o constancia procesal es incompleta, por lo que no podemos responder este hecho.

Tercero: No nos consta que personas ajenas al área aledaña a la finca Sajalices hayan producido quemaduras que produjeron daños a quince (15) hectáreas de árboles de pino y de teca, en el manglar cercano a la siembra de arroz de la Hacienda Sajalices. Esto debe ser objeto de una inspección ocular; por lo pronto, lo negamos.

Cuarto: La afirmación o hecho envuelto en la aseveración que el Alcalde del Distrito de Capira le envió al señor Gabriel Tuñón, Jefe de INRENARE -MIDA de Capira, el Oficio N°D.A. 228/98, de 9 de abril de 1998, presuntamente para que INRENARE efectuara una inspección, consta a fojas 30 del expediente administrativo; pero es prácticamente ilegible dicho documento, por lo que no podemos responder con propiedad lo atinente al contenido del mismo.

Quinto: Es cierto que el INRENARE, actualmente ANAM, emitió el acto administrativo originario, identificado como Resolución N°015-98, de 3 de junio de 1998, a través del cual entre otras cosas, dispuso sancionar al ahora demandante al pago de la suma líquida de B/.10,000.00, en concepto de multa, por razones que ya fueron señaladas; por tanto, lo aceptamos.

Sexto: Es cierto que mediante apoderado judicial el señor Jorge Eding Palis interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo indicado en el hecho anterior, según se lee a fojas 16 hasta la 20 del expediente administrativo; por ello, lo aceptamos.

Séptimo: Es cierto que mediante Resolución N°AG-DF-R-M-002/98, de 1 de diciembre de 1998, la Autoridad Nacional del Ambiente dictó resolución que dispuso mantener en todas sus partes el acto originario; por ende, lo aceptamos.

III. En cuanto a las disposiciones legales que se estiman infringidas y su concepto, este Despacho es del siguiente criterio jurídico.

El impugnante afirma que con la emisión de los actos administrativos acusados se ha infringido de manera directa por comisión el numeral 1, artículo 106, de la Resolución 05-98, de 22 de enero de 1998, dictada por el Instituto de Recursos Naturales Renovables, cuya parte pertinente transcribe de la siguiente manera:

¿Artículo 106:

Las sanciones a las que se refiere el artículo 95 de la Ley Forestal, se aplicarán de la siguiente manera:

1. La tala ilegal, anillamiento, envenenamiento o destrucción de árboles con diámetro mayores e iguales a 30 centímetros, implicarán multas mínimas de B/.25.00 por m³. Para diámetro de 20 a 30 cm. La multa mínima será de B/.20.00 y para diámetros menores la multa mínima será de B/.5.00 por árbol¿.

El recurrente, al explicar el concepto de la infracción, argumenta que esta disposición específica que tratándose de tala ilegal, la multa mínima es de B/.25.00 por m³, y en el caso específico del señor Eding Palis no ocurrió la tala, y el INRENARE tampoco ¿efectuó una inspección en el lugar al que se refiere¿; luego, la sanción no tiene fundamento. (Foja 9, del expediente principal).

Dictamen jurídico de la Procuraduría de la Administración:

En opinión de este Despacho, el lacónico alegato en defensa de los ¿derechos¿ del señor Eding Palis, y por consiguiente contra el acto que se presume legítimo dictado por el INRENARE y más tarde confirmado por la Autoridad Nacional del Ambiente, no enerva los mismos, toda vez que ellos han sido proferidos conforme a derecho.

La breve razón expuesta en cuanto a la inexistencia de tala ilegal e igualmente ausencia por parte del INRENARE de diligencias materiales para corroborar la tala en el terreno de los hechos, constituyen aseveraciones que no se compadecen con el contenido o constancias procesales que militan en el expediente administrativo; que para ser francos, si bien no podemos concebir como pruebas plenas o incontestables, porque en lo que respecta a las inspecciones o diligencias de inspección por funcionarios de la entidad

estatal reguladora del rubro ambiente y que fiscaliza lo atinente a los recursos naturales, hay documentos en el mencionado expediente que revelan la ejecución de tales diligencias; sin embargo, debemos anotar que ellas no han sido complementadas con las vistas fotográficas que servirían para ilustrar mejor al Tribunal sobre la legitimidad del acto administrativo que sanciona con multa de B/.10,000.00 a Eding Palis, por tala ilegal e indiscriminada.

A juicio de esta Procuraduría, tampoco tiene apoyo legal alguno, lo que podemos entender como exceso en el monto o proporción de la multa, que recayó a la acción de Eding Palis, que se desprende de lo dicho por el recurrente. Es decir, si entendemos bien, aunque hubiese tala ilegal, cosa que niega la parte actora, el monto pecuniario de la sanción no es el correcto, sino un monto mucho menor que debe computarse según las reglas del numeral 1, del artículo 106, aducido por la parte actora copiado.

En el expediente administrativo hay elementos de convicción que demuestran que, efectivamente, los funcionarios encargados tanto del INRENARE, para esa fecha, 1998, como los de la Autoridad Nacional del Ambiente, ordenaron la práctica de ciertas diligencias de inspección al área donde se acusa al señor Eding Palis de haber cometido la tala de bosque de manglar. Las inspecciones *in situ* sí se produjeron y el informe de conducta rendido por la entidad pública demandada lo reseña de la siguiente manera:

¿Posteriormente, personal técnico de la institución (INRENARE) efectuó gira de inspección al área de Sajalices, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, el día 11 de mayo de 1998 como consta en la nota DERPO-DAF-045, donde la misma señala lo siguiente:

...`Hace 28 días que se realizó con un tractor de Oruga, la tala de 10 hectáreas de bosque de manglar (sin permiso del INRENARE) los mismos presentan diferentes diámetros y altura la cual no se han podido cuantificar, (sic) ya que fueron removidos y sepultados por el tractor.

De acuerdo a la densidad de bosque de mangle existente en el área donde se realizó la inspección, hemos evaluado 2,500 árboles por hectáreas, los que (sic) representaría unos 25,000 árboles en las 10 hectáreas taladas...¿.¿ (ver foja 13 del expediente de plena jurisdicción).

Fue en base a estas consideraciones y hechos que se recomendó a la autoridad competente de la ahora ANAM que se sancionara al infractor por incumplimiento del Decreto Ley 1, de 3 de febrero de 1994, o Ley Forestal, con multa de B/. 10,000.00 por los daños ocasionados al ecosistema, así como a reforestar el área con especies apropiadas con la finalidad de restablecer el ecosistema destruido, bajo la supervisión de técnicos del INRENARE (Ver foja 7 del expediente administrativo. En términos similares ver foja 4).

Del expediente administrativo son destacables las fojas 4 y 9, que dan muestra de la realización de tareas de observación *in situ*, por parte de servidores públicos técnicos adscritos al INRENARE, para verificar la comisión de la tala de árboles de mangle por parte del infractor, Jorge Eding Palis. Veamos:

En Nota DERPO-DAF-045, de 11 de mayo de 1998, dirigida al dasónomo Rodolfo Enrique Jaén Sánchez, en su calidad de Director Ejecutivo Regional del INRENARE (Panamá Oeste), por el Técnico Alcides Villarreal Lucero, se expresa lo siguiente:

¿La presente es para informarle sobre inspección realizada para atender denuncia de Tala en área de manglar, en donde también participaron el Ingeniero Félix Magallón del departamento de manejo de Bosque Naturales (sic) y el Agrónomo Harry Mendoza de la Agencia de Chame.

Estando en el lugar se procedió a realizar inspección en área de bosque de manglar que colinda con los terrenos de la Hacienda Sajalice, ubicada en el corregimiento de

Sajalice, distrito de Capira, provincia de Panamá, en donde el Señor Edin Palis,... con residencia en Panamá es el Representante Legal de la Hacienda, nos informó que hace 28 días que se realizó con un tractor de Oruga, la tala de 10 hectáreas de bosque de manglar...¿ (foja 4) (Destaca y subraya este Despacho).

Como se aprecia, claramente, los técnicos del INRENARE acudieron físicamente al área de los hechos a efectuar diligencias de inspección ocular, a través de lo cual, como es de esperarse, se obtienen mejores elementos de juicio producto de la medida o cuantificación de la lesión ocasionada al medio ambiente, como así de desprende de la cita respectiva que hicieramos del Informe de Conducta, rendido a raíz de la presente demanda contenciosa. Las especies de plantas dañadas con la acción ilícita del señor Eding Palis, de acuerdo a la misma nota reseñada, son: Rhizophora mangle, Laguncularia recemosa, Pellicera rhizophorae y Conocarpus erectus.

Por su parte, el ingeniero Félix Magallón, del Departamento de Manejo de Bosques Naturales, en Nota S/N, de 11 de mayo de 1998, dirigida a Carlos Vargas Lombardo, Director Nacional de Administración Forestal, producto de una ¿gira realizada...¿ el día 11 de mayo de 1998, dentro de la inspección a dos sitios, con respecto a la Hacienda Sajalices, deja constancia de lo siguiente:

¿En este sitio recorrimos gran parte de la finca en donde se realizan las actividades de ganadería y cultivo de arroz principalmente. La finca posee un total de 2500 has. y la misma es propiedad del señor Edin Palis ...Pudimos observar en una de las fincas y en sitios de manglar una deforestación con equipo pesado de aproximadamente (sic) 10 has. de especies variadas (mangle blanco, piñuelo y avicenia) con una altura aproximada de unos 5 metros¿. (ver foja 9 del expediente administrativo) (Destaca este despacho).

Estas constancias procesales dan cuenta de que realmente sí se efectuó, incluso más de una vez, visita de observación al terreno de los hechos (in situ) para corroborar la extensión de la tala y otros datos relevantes para aquellos que como técnicos debían rendir informes a sus superiores sobre lo acontecido, como parte integrante de las investigaciones que un asunto como éste amerita.

A fojas 7, en Nota DERPO-230, de 18 de mayo de 1998, dirigida al ingeniero Carlos Vargas Lombardo, Director Nacional de Administración Forestal, por el dasónomo Rodolfo Enrique Jaén Sánchez, se deja leer lo siguiente, en cuanto a la advertencia previa que se le hizo a señor Eding Palis y la comisión de la violación de las leyes vigentes al respecto:

¿La infracción consiste en destrucción de aproximadamente 10 has. de manglar utilizando maquinarias pesada (sic) (Bulldozer), con fines de limpieza para desarrollar proyecto de cría y producción de Camarones con fines comerciales, sin la previa autorización del INRENARE. El área objeto de la infracción estaba cubierta de diferentes especies de mangle y diferentes edades. El Señor Edin Palis-Hacienda Sajalice, a pesar de haber sido advertido por funcionarios de la Agencia de Capira el 29 de abril de 1998, según informe anexo; este procedió a la destrucción de la vegetación del área al margen de las normas y reglamentos existentes para estos fines, en violación de la Ley N°1 del 3 de febrero de 1994 y a la Ley (sic) N°30 de 30 de diciembre de 1994¿.

A nivel legal, la conducta desplegada por el señor Eding Palis, quien además a fojas 3 del expediente administrativo, en declaración que hiciera ante la autoridad competente el 12 de mayo de 1998, manifestó que sí tenía conocimiento que la actividad de tala estaba prohibida por la Ley, está plenamente descrita.

Este es un campo propio del ¿derecho Ambiental¿, que últimamente ha adquirido un vigor y preponderancia destacado a nivel internacional, que se ha hecho patente también

a nivel nacional, por la tendencia y objetivo común, materializado en Convenios Internacionales, que expresan todas las naciones civilizadas en cuidar el hábitat tierra, preservando las especies animales y vegetales existentes así como procurando controlar las causas y atenuar los efectos del desequilibrio ecológico que con su acción el ser humano ocasiona a dicho hábitat y como tal al ecosistema.

De lo anterior resulta que la conducta desplegada por el señor Eding Palis atenta con lo que en la doctrina se conoce como derechos difusos. En la Ley 41 de 1998, general del ambiente, el interés difuso es definido como aquel ¿que se encuentra diseminado en una colectividad, correspondiente a cada uno de sus miembros, y que no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas¿.

En concreto, si del bien jurídico medio ambiente hablamos, existe un interés de la sociedad en general vinculado a su preservación, porque de deteriorarse o ser afectado el mismo por causa del hombre, el efecto negativo no sólo es capaz de dañar a la persona causante de la lesión, sino a la colectividad, de allí que cada uno de sus integrantes tenga un interés legítimo o difuso en su conservación. Recordemos aquel fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo que resolvió aceptar como parte a una sociedad conservacionista de los recursos naturales (ANCON), toda vez que ostentaba un interés difuso en el objeto causa de la controversia contencioso administrativa que se ventilaba. Ahora se consagra en la Ley expresamente la legitimación o acción que tiene cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente. (Cf. Art. 111 de la Ley 41 de 1998).

El presente asunto, llama poderosamente la atención, ya que el propio infractor expresa la consciencia o conocimiento que tenía que su acción estaba prohibida por la Ley. Ello nos hace pensar que esta persona carece, salvo prueba en contrario, de una conciencia ecológica, terminología que está constituida por dos elementos, reseñado por el autor Manuel Nanclares Torres, esto es ¿Primero:...por el grado de sensibilidad que poseen una sociedad, grupo social o individuo con respecto a la conservación del ambiente en sus diversas manifestaciones: el cultural, el construido, el visual, el psicológico. Es la actitud o el comportamiento que tiene el individuo frente al ambiente y que se manifiesta en el grado de cumplimiento de las normas ambientales, en la actitud espontánea de causar un daño de cualquier tipo, así sea el más leve al ambiente. Este elemento es fruto de un proceso de transmisión y adquisición. Segundo. El conocimiento adquirido del medio (causas, efectos y soluciones). Se trata de los conocimientos científicos, técnicos y legales del medio ambiente.¿ (NANCLARES TORRES, Manuel R. Acciones de Cumplimiento Ambiental, Edit. Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1995, pp. 113 y 114).

Por lo menos el primero de los dos elementos comentados es exigible sin reservas al infractor, aunque por efecto de la presunción de que la Ley se presume conocida su ignorancia no sirve de excusa, y hemos visto que el propio Eding Palis ha confesado que sabía la ilicitud de su comportamiento.

Debemos agregar que no es dable siquiera oponer título de propiedad u otro derecho, convirtiéndolo en algo absoluto, para obtener el desconocimiento o justificar acciones contra los recursos naturales, ya que como lo dispone el artículo 62 de la Ley 41 de 1998, éstos son bienes de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares.

A juicio de este Despacho, es plenamente procedente la responsabilidad administrativa que se exige al infractor Eding Palis a través de la multa de B/.10,000.00 que le impuso el aquel entonces INRENARE, y que confirmara la ANAM, y ello tiene claro asidero jurídico en el Capítulo I, del Título VII, regulatorio de las Faltas, en la Ley Forestal, o

sea, la Ley 1, de 3 de febrero de 1994 (G.O. N°22,470, de 7 de febrero de 1994), y no la Resolución mencionada por el recurrente. El artículo 94 de la citada Ley, en su numeral 3, preceptúa:

¿Artículo 94: Se considerarán infracciones a esta Ley

...

...

3) La tala, anillamiento y envenenamiento de árboles, estén aislados o formando bosques, sin permiso previo del INRENARE, con excepción de lo establecido en el artículo 42 de la presente Ley. (Destacado nuestro).

Con respecto al quantum de multa y la autoridad competente para imponerla, ello está contemplado en el artículo siguiente, o sea, el 95 de la misma Ley, cuando dispone lo que a seguidas se copia:

¿Artículo 95: Las infracciones señaladas en el artículo anterior serán sancionadas con multa de hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), según la gravedad, la condición socioeconómica, cultural o la reincidencia del infractor, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes penales y civiles.

La imposición de las sanciones por las infracciones descritas será competencia del INRENARE, quien las reglamentará en función de su gravedad a través de la Junta Directiva.

Se aprecia que la autoridad reguladora, fiscalizadora y protectora, entre otras, del rubro ambiente, tiene la facultad de establecer penas pecuniarias de hasta B/.50,000.00, tomando en cuenta una serie de factores o criterios de evaluación de la conducta y circunstancias del infractor, así como los hechos objetivos que se derivan del daño al ecosistema, cuestión ésta que a nuestro juicio está contenida en la expresión ¿gravedad¿ del hecho ilícito cometido.

Por todas estas consideraciones, este Despacho estima que el cargo de infracción directa, por comisión, que se alega contra la norma invocada por el recurrente no debe prosperar, al no ser aplicable dicha disposición reglamentaria, y antes bien considera que los actos administrativos demandados se han ajustado a derecho en su emisión.

IV. DERECHO: Negamos el que se esgrime como fundamento de la presente demanda.

V. PRUEBAS: Aceptamos como tales los documentos originales y las copias de documentos debidamente autenticadas por el funcionario competente, que reposan en el expediente principal. Denunciamos como fuente de prueba el expediente administrativo que reposa en la dependencia respectiva de la Autoridad Nacional del Ambiente, por lo que solicitamos que mediante Secretaría de la Sala se logre su obtención.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/22/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General