

7 de noviembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación de
la Demanda**

La firma forense Tapia, Linares y Alfaro, en representación de **Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el 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.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de darle formal contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma forense Tapia, Linares y Alfaro, en representación de **Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003 emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

Nuestra intervención está sustentada en el artículo 5, numeral 2, de la Ley 38 de 2000.

I. La pretensión.

La sociedad demandante pretende que se dictamine lo siguiente:

Primera: Que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003 y AG-0214-2003 de 27 de mayo de 2003, mediante la cual se confirma la anterior y se agota la vía gubernativa. Ambas resoluciones

fueron dictadas por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, en adelante ANAM.

Segunda: Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho subjetivo o particular violado que tiene nuestra representada a ser juzgada de conformidad con los trámites procedimentales que integran el debido proceso legal (derecho de audiencia, derecho de proponer y practicar pruebas, derecho a alegar y el derecho a no ser juzgado más de una vez, por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.

A esta Procuraduría, por mandato constitucional y legal le corresponde la defensa de la Administración y, como consecuencia de ello, procedemos a darle contestación a la demanda.

II. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Aceptamos que el día 29 de abril de 2003 empleados de Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A. utilizando un procedimiento inadecuado para el descarte de productos vertieron por los drenajes pluviales de la empresa 1,251 galones de concentrado líquido que se utilizan para la producción de bebidas refrescantes de consumo humano, porque fue un hecho notorio y está debidamente aceptado por la sociedad demandante. El resto, lo negamos.

Segundo: Aceptamos únicamente que el concentrado líquido siguió el cauce del Río Mataznillo y, finalmente, desembocó en la Bahía de Panamá; el resto, lo negamos.

Tercero: Aceptamos que las investigaciones se iniciaron el día 30 de octubre de 2003 por la Sección de Protección de la Calidad Ambiental de la ANAM. No nos consta que la sociedad demandante haya asumido ese mismo día su responsabilidad y que haya coordinado con todas las autoridades que tutelan el ambiente para aclarar la situación y así minimizar los niveles de preocupación y especulación en la población.

Cuarto: Este hecho no es como se redacta; por tanto, lo negamos.

Quinto: Este hecho se contesta como el anterior.

Sexto: Este hecho no es cierto como se expone; por tanto, lo negamos.

Séptimo: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Octavo: Este hecho no es cierto tal como se describe; por tanto, lo negamos.

Noveno: Éste no es un hecho, sino apreciaciones subjetivas de la sociedad demandante (que dicen fundamentarse en las resoluciones acusadas de ilegales), que además son falsas; por tanto, lo negamos.

Décimo: Éste no es un hecho, sino argumentaciones de la demandante que negamos.

Undécimo: Éste se contesta como el anterior.

Duodécimo: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Décimo Tercero: Éste no es un hecho, sino apreciaciones subjetivas de la demandante; por tanto, lo negamos.

Décimo Cuarto: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

Décimo Quinto: Este hecho es falso; por tanto, lo negamos.

Décimo Sexto: Éste se contesta como el anterior.

Décimo Séptimo: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos. Cada institución del Estado tiene una competencia perfectamente definida y, como consecuencia de ello, se erige su actuación.

Décimo Octavo: Aceptamos únicamente el agotamiento de la vía gubernativa.

III. Las normas que se dicen infringidas y su concepto son las que a seguidas se analizan:

a. Artículo 37 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 37: Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley."

Concepto de la infracción.

"Esta norma resulta infringida de **manera directa por omisión** pues, las resoluciones administrativas que impugnamos por ilegales, se dictaron con omisión total del Procedimiento Administrativo General establecido en el Libro Segundo de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y que rige a partir del 1 de marzo de 2001. En efecto, ya hemos visto que ni la Ley 41 de 1998 ni el Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 contienen normas relativas al Procedimiento Administrativo por infracciones a la Ley Ambiental y, ante ese vacío, del cual las Autoridades de la ANAM tenían pleno conocimiento, era de obligatoria aplicación la Ley 38 de 2000. Esta Ley sólo fue utilizada como fundamento de derecho del Proveído N°01-03 de 2 de mayo de 2003, el cual consta a fojas 52 del expediente administrativo; de allí en adelante, la ANAM instruyó un Proceso Administrativo carente de los componentes básicos de lo que hoy en día,

y desde hace mucho tiempo, en los procesos administrativos constituye una garantía fundamental a la que tienen derecho los administrados: EL DEBIDO PROCESO LEGAL." (fojas 34 y 35)

b. Artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 34: Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

Concepto de la infracción:

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión pues, la garantía del Debido Proceso Legal que está contenida en la norma en comento recibe su definición en el Numeral 31 del Artículo 201 de la Ley 38 de 2000, de la siguiente manera: '31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: El derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa'.

Una simple revisión del expediente administrativo que la ANAM tramitó contra nuestra representada y que concluyó con el dictado de las dos Resoluciones que estamos demandando de ilegales, es decir,

la AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003 y la AG-0214-2003 de 27 de mayo de 2003, dejan de ver con claridad que el Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente ha ejercido su facultad de administrar justicia divorciado totalmente de las normas que regulan el procedimiento administrativo general.

La obligación que tiene la Administración Pública de garantizarle el Debido Proceso a los administrados es un tema de suma importancia que se ventila constantemente en el Foro Jurídico..." (fojas 36 y 37)

c. Artículo 36 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 36; Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."

Concepto de la infracción.

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión, pues las Resoluciones que estamos acusando de ilegalidad fueron emitidas dentro de un Proceso Administrativo que no respetó la garantía del debido proceso legal consagrada en la Ley 38 de 2000, norma jurídica vigente que ha sido infringida por el Administrador General de la ANAM." (Foja 37)

d. Artículo 139 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 139: La autoridad que conoce del asunto, recibida la solicitud en regla, establecerá el periodo de prueba, que no será menor de ocho ni mayor de veinte días."

Concepto de la infracción:

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión, pues la primera Resolución impugnada, es decir, la AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003 se dictó a los cinco días de haberse iniciado la investigación del incidente que generó el Proceso Administrativo por infracciones a las normas ambientales que la ANAM instruyó contra nuestra representada.

Si reparamos en el tenor literal de la norma en comento constataremos que el período de prueba puede no ser menor de ocho días; sin embargo, en el caso que nos ocupa, tenemos el hecho insólito que el Administrador General de la ANAM, no sólo omitió señalar el período de pruebas sino que ; culminó la primera instancia de todo el proceso administrativo en un término menor de días que el mínimo que señala la Ley sólo para la etapa probatoria!" (foja 38)

e. Artículo 143 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 143: La autoridad competente deberá evaluar las pruebas que las partes han propuesto y presentado, a los efectos de decidir cuáles son admisibles y cuáles no lo son, en orden a su conducencia o inconducencia, respecto de los hechos que deben ser comprobados, al igual que deberá tomar en consideración las normas legales que rigen la materia probatoria."

Concepto de la infracción.

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión puesto que, tal como acabamos de explicar acerca de la violación del Artículo 139, el Administrador de la ANAM, al no establecer el período probatorio, ha permitido la incorporación de las pruebas de la ANAM (que según el Artículo 116 de la Ley 41 de 1998 constituyen prueba pericial y dan fe pública de su contenido) sin contradictorio alguno, lo que le quita a su actuación cualquier apariencia de legalidad que le quedaba puesto que, las normas legales que rigen la materia probatoria (tanto las de la Ley 38 de 2000 como las del Código Judicial) no conciben la existencia de un Proceso válido que no esté integrado por una etapa probatoria en que las partes no sólo tengan oportunidad de aportar sus pruebas, sino de contradecir las producidas por la contraparte." (foja 38 y 39)

f. Artículo 144 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 144: Las partes y sus apoderados tienen la obligación de colaborar en la práctica de las pruebas decretadas. La autoridad competente comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso,

de que el interesado pueda nombrar apoderado o peritos para que le asistan."

Concepto de la infracción.

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión puesto que, como parte interesada del Proceso Administrativo que instruye la ANAM, la Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A. tenía derecho a que se le comunicara con antelación suficiente, el lugar, fecha y hora en que se practicarían las pruebas periciales que los técnicos de la ANAM han preparado y que describimos a continuación:

1) El Informe Técnico de la Administración Regional Panamá Metropolitana de la ANAM, fechado el 2 de mayo de 2003 que a su vez contiene el Informe de Laboratorio N°M03-02, elaborado por el Laboratorio de Calidad de Agua de la ANAM;

2) El Informe Técnico de la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental, fechado 6 de mayo de 2003.

3) El Informe Técnico de 26 de mayo de 2003 (Fojas 109 a 119) emitido por la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental de la ANAM;

4) El Informe Técnico (sin fecha) incorporado irregularmente al expediente (Fojas 129 a 141) emitido por la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental de la ANAM.

Cabe señalar que Artículo 790 del Código Judicial también contempla la obligación de citar a la parte afectada, cuando se trata de la prueba pericial. Sin embargo, nuestra representada no tuvo conocimiento previo de ninguna de estas pruebas y, por tanto, se le conculcó la oportunidad de contradecirlas, ya sea a través del nombramiento de sus peritos o, a través de la formulación de un cuestionario dirigido a los técnicos de la ANAM, tal como lo prevé el Artículo 967 del Código Judicial." (foja 39 y 40)

g. Artículo 150 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 150: Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición."

Concepto de la infracción:

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión puesto que, tal como lo dispone su tenor literal, las partes deben soportar la carga de la prueba. No obstante lo anterior, es un hecho indiscutible que, para que una parte pueda asumir la carga de la prueba, la autoridad que administra justicia tiene que cumplir con el otorgamiento del período probatorio correspondiente, cosa que no se ha hecho en el presente caso, situación que permite poner en relevancia la magnitud de la omisión procedimental.

En el Proceso que nos ocupa, las Resoluciones impugnadas fueron dictadas sin ser precedidas por las etapas probatorias necesarias para llevar a la autoridad a una conclusión objetiva. En consecuencia, no se le permitió a nuestra representada aportar las pruebas que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables. Tampoco la ANAM ha podido justificar con pruebas fehacientes la cuantía de la multa que impuso. De esto último se desprende la otra fase de la violación del Artículo 150 en la parte que dice que 'no requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria', toda vez que, salvo la aceptación de la responsabilidad por el incidente del 29 de abril de 2003, nuestra representada no ha admitido los hechos afirmados por la ANAM en cuanto a la magnitud de afectación del ambiente y, por tanto, esta entidad tenía la carga de probar la consonancia entre la cuantía de la multa que impuso y el alegado daño sufrido por el ambiente." (Cf. f. 40 - 41)

h. Artículo 152 de la Ley 38 de 2000.

"Artículo 152: Una vez concluida la etapa para la práctica de las pruebas, el expediente quedará a disposición de los interesados dentro del despacho, sin perjuicio de solicitar copias de éste, para que en un plazo común de cinco días puedan presentar sus alegaciones por escrito."

Concepto de la infracción:

"Esta norma resulta infringida de manera directa por omisión puesto que, como hemos visto el Administrador General de la ANAM dictó la Resolución la AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003, que le impone a nuestra representada una multa de Trescientos mil balboas (B/.300,000.00) sin agotar las etapas previas a la decisión, incluyendo en sus omisiones procedimentales la etapa de alegatos contemplada en la norma que comentamos y que le concede al administrado un término de cinco días para presentar sus alegaciones por escrito." (foja 41 y 42)

i. Artículo 114 de la Ley 41 de 1998.

"Artículo 114: Cuando se presente un incidente de nulidad de lo actuado, ello deberá hacerse dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha en que la parte que lo presenta tuvo conocimiento de los hechos en que aquél se fundamenta."

Concepto de la infracción:

"Esta norma resulta infringida de manera directa por comisión ya que, habiéndose aplicado el precepto, se desconocieron derechos clara y perfectamente reconocidos en él.

La norma ha sido violada porque, si bien es cierto que faculta al Administrador General de la ANAM para imponer multas por infracciones administrativas, no menos cierto es que, la misma norma que lo faculta para multar, le señala dos condiciones que se convierten en derechos para los administrados; 1) que el monto de la sanción debe corresponder con la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor y, 2) que el monto de la sanción debe tener parámetros establecidos mediante Reglamento.

En el caso que nos ocupa, el problema consiste en que, por un lado, la cuantía

de la multa impuesta a nuestra representada no ha sido justificada con relación al perjuicio ambiental efectivamente causado (puesto que éste no se ha determinado) ni guarda proporción con la cuantía de las multas impuestas con anterioridad a otros agentes económicos por hechos muchísimo más graves, como lo que hemos reseñado en el hecho Décimo Cuarto de esta demanda.

Por otro lado, tenemos que el Numeral 4 del Artículo 11 de la Ley 41 de 1998, que debe ser analizado en concordancia con el artículo 114 en comento, sujetan a esta Ley a reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo, de tal manera que la facultad sancionadora y otras facultades que la Ley le da al Administrador General de la ANAM, no pasen del terreno de la discrecionalidad al terreno de la arbitrariedad.

Así las cosas, si el Artículo 114 establece como requisito previo a la imposición de multas, la correspondiente reglamentación por parte del Órgano Ejecutivo, es indudable que esta prescripción constituye un derecho o una garantía que obra en beneficio del administrado que está siendo sometido a un Proceso sancionatorio. Como, a la fecha en que se dictaron las resoluciones impugnadas, el artículo 114 de la Ley 41 de 1998 no había sido reglamentado por el Órgano Ejecutivo, resulta evidente y ostensible que, al ser aplicado se desconoció un derecho clara y perfectamente reconocido en él.

Adicionalmente, la primera resolución impugnada le impone a nuestra representada en el artículo segundo de su parte resolutive, como sanción accesoria, la obligación de 'Presentar en un plazo de seis (6) meses, ante la Autoridad Nacional del Ambiente un Programa de Fomento a la Cultura Ambiental.' Esta sanción excede los casos de sanciones accesorias que el artículo 114 de la ley 41 de 1998 faculta al Administrador General de la ANAM a imponer. En efecto, las sanciones accesorias que específicamente se señalan en la norma en comento son las siguientes: 'ordenar al infractor 1) el pago del costo de limpieza, y' 2) la ejecución de 'medidas de mitigación y compensación del daño ambiental'."

Finalmente, se dice infringido el artículo 52 de la Ley 38 de 2000 relativa a la nulidad absoluta.

Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría en el ejercicio del mandato constitucional y legal de defender los intereses de la Administración Pública considera que la actuación de la Autoridad Nacional del Ambiente se efectuó conforme a derecho, fundamentada en lo siguiente:

Primero: El Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966 (G.O. 15,725 de 14 de octubre de 1966) reglamenta el uso de aguas y regula la explotación de aguas del Estado para su aprovechamiento conforme al interés social.

En atención al tenor literal del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, se procurará el máximo interés público en la utilización, **conservación** y administración de las aguas.

Por razón de la especialidad, estas funciones le fueron asignadas a la ANAM, según se señala en el artículo 129 de la Ley 41 de 1° de julio de 1998, General del Ambiente.

El artículo 35 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966 exige, para descargar aguas usadas, una concesión permanente.

EL artículo 37, es enfático al disponer: "**Cualquier persona** [entiéndase natural o jurídica] **que pretenda** el uso provechoso de aguas o a **descargar aguas usadas, solicitará un permiso o concesión a la Comisión** [hoy ANAM] **y no iniciará la realización de obras para utilizarlas hasta tanto se haya expedido el permiso o concesión correspondiente.**"

En el proceso in examine **se evidencia** que la empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A. **no posee**

dicha autorización o concesión, porque el punto tercero de la Resolución AG-0174-2003 puntualiza:

"TERCERO: Exigir a la Empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., la tramitación de la correspondiente autorización de descarga de aguas usadas, previo a cualquier descarga que requiera realizar, y la verificación de las condiciones fisicoquímicas de sus aguas residuales, de acuerdo a lo establecido en la Resolución No.AG-0466-2002, de 20 de septiembre de 2002." (Ver foja 67 del expediente administrativo aportado por la parte actora como prueba)

La Empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., no puede alegar desconocimiento, porque el Código Civil así lo indica y, además, porque mediante misiva de 15 de agosto de 2002 el Gerente de División, José A. De La Guardia se comprometió, de manera voluntaria, con la ANAM para dar inicio a la adecuación ambiental.

Para una mejor perspectiva, transcribimos la misiva:

"Panamá, 15 de agosto de 2002.

Ingeniero
Bolívar Pérez Z.
Director Nacional
Dirección Nacional de Protección Ambiental
AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE.
E. S. D.

Estimado Ingeniero Pérez:

En atención a lo establecido en la Ley General del Ambiente o Ley 41 del 1 de julio de 1998, tenemos a bien informarle que nuestra empresa Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A., y subsidiarias ha decidido de forma voluntaria dar inicio a la adecuación ambiental que la misma Ley señala.

Son nuestras intenciones operar bajo el esquema de producción más limpia, procurando conservar, mantener y mejorar el ambiente en el cual desarrollamos nuestras actividades...

Atentamente,

José A. De La Guardia

Gerente de División." (foja 19 del expediente administrativo)

Lo expuesto evidencia que la Empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., ni siquiera podía descargar aguas al Río Mataznillo, lo que constituye su primera infracción a la Ley ambiental.

Segundo: La Empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., acepta haber descargado, el día 29 de abril de 2003, desde las 4:00 a las 6:00 p.m., **1,251 galones de concentrado** para la preparación de bebidas alimenticias de la marca "Juizz".

También aceptaron que:

"...las nuevas políticas de las empresas adquirentes de Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., se decide a nivel ejecutivo no producir por razones estratégicas de mercado la bebida Juizz y asumir la pérdida de este inventario. El accidente viene al interpretar mal el procedimiento de descarte del inventario y no enviar el producto al vertedero público de Cerro Patacón para su adecuada destrucción." (Ver Declaración del señor Eliseo Herrera López, representante legal de la Empresa Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., concretamente, la respuesta número 5, de la foja 55 del expediente administrativo; también consta en la foja 51 del exp. adm.)

El Acta de Inspección refleja que hubo una alteración del ambiente; veamos:

**"AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE
REGIÓN METROPOLITANA
SECCIÓN DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD
AMBIENTAL
ACTA DE INSPECCIÓN**

Fecha: 30 de abril del 2003

ANTECEDENTES:

A. Origen de la Diligencia: Se recibe vía telefónica la información para realizar diligencia de una contaminación, en la quebrada Vista Hermosa, afluente del río

Mataznillo, y que la misma se extendía hasta la Bahía de Panamá.

Se efectuó un recorrido con algunos moradores de la barriada de Betania, de la sección de las casas 225 J, K, I, L, M, N, de las familias Murillo, Aizpurúa, Vásquez y M^cCleo. En el área nos abordaron personal de la AMP y del Ministerio de Salud (MINSA). Se caminó aguas arriba y abajo de los afluentes contaminados, y todo indicaba que la coloración procede de las empresas ubicadas hacia la vía Ricardo J. Alfaro (Tumba Muerto).

B. Participantes:

1. Por la Institución:

- a. Ing. Juan Abrego - SEPROCA-METRO.
- b. Lic. Jengis Kan Yau - DENAPROCA.
- c. Ing. Marcos Salabarría - SEH - METRO.

2. Por la Empresa:

- a. Alfonso Castillo - Jefe de Producción.
- b. Jackelín Moreno - Proyectos Especiales.

3. Otros:

- a. Martín Moreno - AMP.
- b. Dr. Carlos Rodríguez - MINSA.

C. INFORMACIÓN RECABADA:

En el área de la Empresas ó Área Industrial se comprueba y se toma muestras del producto. La descarga aparentemente proviene de la empresa Coca Cola de Panamá.

Se abordó a esta empresa, y nos indicaron que darán una conferencia el 30 de abril a las 4:00 p.m. e indicarán lo acontecido por ellos.

DETALLES DE LA INSPECCIÓN:

- Se inicia el recorrido a las 10:00 am.
- Se reúne MINSA, ACP, ANAM, Periodista a las 12:10 p.m. El personal de Coca Cola.
- Se tomaron muestras, desde la salida de la Empresa hacia el desagüe del afluente del Mataznillo.
- Se tomaron muestras del Río Mataznillo, en calle 50.
- Se tomaron fotos del recorrido desde el inicio hasta la Bahía de Panamá.
- En la Coca Cola nos reunimos con el Jefe de Planta Ing. Alfonso Castillo

Lic. Jackelín Moreno - Jefa de Proyectos Especiales.

- La química Gisela Gordón, quien hizo el recorrido con nosotros, se negó a firmar esta Acta.

CONCLUSIONES:

... si afectó la coloración del color de las aguas, se profundizará con los análisis de las muestras de agua tomadas.

RECOMENDACIONES:

- Citar a la Empresa Coca Cola de Panamá, ya que todo indica que la descarga y agente colorante proviene de ellos.
- Tomar declaraciones al Representante de la Empresa, y así tener una idea clara de lo acontecido.
- Coordinar con las autoridades competentes sobre el hecho en cuestión, y así deslindar responsabilidades.
- Sancionar si se amerita el caso por descarga y contaminación a los ríos y a la Bahía de Panamá.

Ing. Juan Abrego.

Ing. Marcos A. Salabarría V.

Lic. Jengis Kan Yau.

Flor Ríos." (Fojas 1, 2 y 3 del expediente administrativo)

El artículo 2 de la Ley No. 41 de 1998 señala que contaminación es la "presencia en el ambiente, por acción del hombre, de cualquier **sustancia química**, objetos, partículas, microorganismos, formas de energía o componentes del paisaje urbano o rural, en nivel o proporciones **que alteren negativamente el ambiente...**"

Las elocuentes vistas de las fojas 4, 5 y 6 del expediente administrativo reflejan que **el agua del Río Mataznillo quedó teñida de rojo** a lo largo de todo su recorrido **hasta la Bahía de Panamá**. Y en las fojas 56 y 57 se observa el lugar de la empresa donde se efectuó el desagüe del químico concentrado rojo, lo cual se complementa con el Informe de Gira a la Planta de la empresa Coca Cola de

Panamá, Compañía Embotelladora, S.A., visible a fojas 58 y 59 del expediente administrativo.

Ello quedó evidenciado, además, en los titulares de los periódicos de circulación nacional, visibles en las fojas 9 a 15 del expediente administrativo, que dicen: "¿El Mar Rojo?, Misteriosa agua roja en la Bahía, Bahía roja, Tiñeron la bahía, Marea roja llega a Paitilla "Delituti le cambió el color y no el olor a las aguas de la Bahía, Recorrido de un concentrado, Coca Cola tiñe la Bahía."

En el "Anexo del Informe de Laboratorio N°M03-02" se indica:

"El Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos reportó que el compuesto p-credina, utilizado para la preparación del Rojo de Altura, es cancerígeno en animales.

Las técnicas estándares para determinar la toxicidad de una sustancia son los bioensayos, que estiman el efecto que tiene una sustancia sobre un organismo vivo. Los dos bioensayos más utilizados son el crónico y el agudo. El ensayo crónico estima los efectos a largo plazo que tienen influencia sobre la habilidad del organismo para reproducirse, crecer o comportarse normalmente; el bioensayo agudo estima los efectos a corto plazo, incluyendo la mortalidad. Este bioensayo responde a un seleccionado organismo o especie a una determinada concentración de muestra por un cierto tiempo, que en algunos casos puede ser tan corto como 24 horas. La toxicidad aguda de la muestra es generalmente expresada como la concentración letal para el 50% de los organismos y se expresa como LD₅₀." (Confróntese la foja 24 del expediente administrativo)

El "Informe de Laboratorio N°M03-02" elaborado por el licenciado Genghis Kan Yau, Analista de Laboratorio, en sus conclusiones señala:

"Las muestras dieron positivas en 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, que para este caso, las aguas afectadas fueron las de la Quebrada Vista Hermosa, río Matasnillo y Bahía de Panamá. Estos compuestos son oxidables, mediante la prueba de Demanda Química de Oxígeno (DQO), la cual fue realizada a las dos muestras que se obtuvieron, dando como resultado un alto contenido de materia orgánica (>4000 mg/l). Un valor elevado del parámetro DQO, indica la presencia de gran cantidad de materia orgánica, la cual causa a su vez, una disminución del oxígeno disuelto en un cuerpo de agua receptor y, por ende, constituye un impacto directo a cualquier comunidad acuática presente. 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 cuerpo receptores, ya que el pH afecta muchos procesos químicos y biológicos que ocurren en las aguas. La gran variedad de organismos acuáticos, según la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, USEPA, toleran valores de pH entre 6.5 y 8.0. Valores de pH fuera de este rango reducen la diversidad del cuerpo receptor al causar un fenómeno conocido como 'stress' en los sistemas fisiológicos de la mayor parte de los organismos, pudiendo inclusive reducir la capacidad de reproducción de los mismos. Por todo lo anterior, se concluye que se tuvo un impacto a la calidad natural de las aguas, independientemente, de que el colorante descargado tenga la aprobación para consumo humano y consideramos importante agregar que la empresa Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A., utilizó los cuerpos de agua para diluir el concentrado descargado, lo cual constituye una violación al artículo tercero, numeral 3.1.1 del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 35-2000 de las Normas para Aguas Residuales vigentes (Resolución No. 351 del 26 de julio del 2000) el cual cita que

'no se acepta la dilución con aguas ajenas al proceso del establecimiento emisor como procedimiento de tratamiento de los efluentes líquidos, para lograr una reducción de cargas contaminantes.' (Véase foja 27 del expediente administrativo)

Lo anterior también evidencia que la empresa Coca Cola de Panamá, Compañía Embotelladora, S.A., contaminó las aguas de la Quebrada Vista Hermosa, el río Matasnillo y de la Bahía de Panamá, por lo que infringió la Resolución No. 351 del 26 de julio de 2000, el cual cita que *"no se acepta la dilución con aguas ajenas al proceso del establecimiento emisor como procedimiento de tratamiento de los efluentes líquidos, para lograr una reducción de cargas contaminantes"* y el artículo 35 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966 que exige, **para descargar aguas usadas**, una autorización de concesión permanente.

También se vulneró los artículos 106, 107, 108 y 109 de la Ley 41 de 1998, que dicen:

"Artículo 106: Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental."

"Artículo 107: La contaminación producida con infracción de los límites permisibles, o de las normas, procesos y mecanismos de prevención, control, seguimiento, evaluación, mitigación y restauración, establecidos en la presente Ley y demás normas legales vigentes, acarrea responsabilidad civil, administrativa o penal, según sea el caso."

"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."

La Autoridad Nacional del Ambiente, como consecuencia de las precitadas infracciones sí puede imponer sanciones; veamos:

Tanto la Ley 41 de 1998, como el Decreto Ejecutivo 59 de 2000 son instrumentos jurídicos que establecen la competencia de la Autoridad Nacional del Ambiente para fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales y para sancionar a los infractores.

En efecto, el artículo 5 de la Ley General del Ambiente, puntualiza:

"Artículo 5: Se crea la Autoridad Nacional del Ambiente como la 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."

El artículo 7 de la Ley 41 de 1998 dice: "La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones: ... 6. Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen... 18. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias."

El artículo 78 del decreto reglamentario de la Ley 41 de 1998 establece: "mientras no se dicte el Decreto Ejecutivo reglamentando el procedimiento por infracciones a la Ley No. 41 de 1998, el Administrador General de la Autoridad Nacional

del Ambiente **tendrá la obligación de adoptar las sanciones, procedimientos y plazos para el tratamiento de las infracciones de acuerdo a lo dispuesto por la Ley y el presente reglamento.**"

El artículo 112 de la Ley 41 de 1998 es prístino al indicar que la Autoridad Nacional del Ambiente es la responsable de sancionar las infracciones de las normas ambientales, complementado por el 114 de la Ley General de Ambiente (que se refiere específicamente a las multas) y el artículo 68 del Decreto Ejecutivo 59 de 2000 (multa por violación de la Ley y del decreto reglamentario); veamos:

"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."

"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."

"Artículo 68: De conformidad a lo dispuesto en los artículos 112 y 114 de la Ley 41, General de Ambiente, **la infracción o incumplimiento por parte del Promotor o responsable del proyecto, de las obligaciones,** compromisos o condiciones bajo las cuales se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental acarrearán la aplicación, por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente, de las siguientes sanciones:

1. ...
2. **Multa impuesta por la Autoridad Nacional del Ambiente, tratándose de una infracción a** las condiciones ambientales impuestas al proyecto para todas sus etapas de desarrollo en la Resolución Ambiental que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental; a las medidas, controles e informes previstos en el Plan de Manejo Ambiental; como asimismo de **las leyes, decretos, reglamentos** y resoluciones que fijan el marco jurídico ambiental aplicable al proyecto; o cuando a causa de la infracción, hayan surgido efectos adversos significativos al ambiente.
3. Suspensión temporal o definitiva de las actividades del Promotor de la obra cuando:
 - a. Se inicie el desarrollo o ejecución de las actividades del proyecto o su construcción, sin haberse aprobado previamente el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente;
 - b. Cuando, de acuerdo a los criterios de protección ambiental, la infracción haya acarreado efectos adversos significativos de carácter ostensible, de difícil control, reversión o manejo, o
 - c. Cuando anteriormente se haya impuesto una multa al Promotor por la comisión de alguna de las infracciones señaladas anteriormente durante la ejecución de un mismo proyecto.

La suspensión temporal tendrá vigencia hasta cuando el promotor ejecute las medidas, establecidas por la Autoridad

Nacional del Ambiente, para remediar el daño ambiental causado.

La Autoridad Nacional del Ambiente podrá imponer una o varias de estas sanciones de acuerdo a la gravedad de la infracción.”

Esa es la razón por la que ANAM le impuso a la sociedad demandante una multa **por el incumplimiento de las normas ambientales.**

En cuanto a las normas de la Ley 38 de 2000 relativas a la etapa probatoria es menester recordarle a la sociedad demandante que incumbe a las partes probar los supuestos de hecho que le son favorables; siendo ello así, debieron proponer las pruebas a su favor.

Nótese que sí hubo un proceso de investigación en el que se recabaron pruebas científicas realizadas por peritos idóneos, tendientes a establecer el daño producido al ambiente por la acción irresponsable de la demandante.

La Ley No. 38 de 2000 establece los mecanismos para que las partes puedan hacer valer sus derechos mediante las pruebas que puedan practicarse en la vía administrativa y las mismas debieron ser utilizadas por la sociedad demandante.

Lo anterior evidencia que sí hubo oportunidad de contradictorio, pero que la misma no fue utilizada por la sociedad demandante.

Luego del análisis expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar la legalidad de la Resolución N°AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

Materia:
Multa
Competencia de ANAM

Indira
Exp. N°515-03
Entrada: 27-10-03
Magistrado: Hoyos
Asignado: 27-10-03
Proyecto: 31-10-03