

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 178

Panamá, 11 de abril de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

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

El licenciado Pablo González, quien actúa en representación de **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución ADRPM-AL-APA-S-069-2010 de 25 de febrero de 2010, emitida por el **administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana**, el acto confirmatorio, el modificatorio y que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, en el que se impugna una resolución que guarda relación con una controversia entre Nemesio Jiménez Crossfield y la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., en virtud de la denuncia que éste presentó en contra de la mencionada sociedad, la cual guarda relación con la descarga de aguas servidas al río Tocumen (Cfr. f. 118 del expediente administrativo).

I. Disposiciones que se estiman infringidas.

El apoderado judicial de la sociedad demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

A. El acápite 3.2.1. del artículo primero del reglamento técnico DGNTI-COPANIT 35-2000, adoptado mediante la resolución 351 de 26 de julio de 2000, relativo a las descargas prohibidas (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial); y

B. El acápite 4.1 del artículo primero del mismo texto reglamentario, el cual se refiere a los muestreos y análisis correspondientes a las descargas hechas por el establecimiento emisor (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho advierte que la recurrente acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, la resolución ADRPM-AL-APA-S-069-2010 de 25 de febrero de 2010, por medio de la cual el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana, sancionó a la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., con una multa de B/.5,000.00, por infringir la legislación ambiental al verter al río Tocumen las aguas residuales provenientes de las aeronaves que transitan por sus instalaciones, sin darle un adecuado tratamiento (Cfr. fs. 118-120 del expediente administrativo).

Luego de notificarse de esta decisión, la hoy demandante hizo uso de su derecho de defensa al presentar y sustentar, en tiempo oportuno, un recurso de reconsideración en contra de la resolución ADRPM-AL-APA-S-069-2010, el cual fue decidido mediante la resolución ADRPM-AL-APA-383-2011-O-140-10 de 25 de julio de 2011, por cuyo conducto el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana confirmó en todas sus partes el contenido del acto que dictó inicialmente. Esta decisión le fue notificada a la empresa recurrente el 28 de septiembre de 2011 (Cfr. fs. 123-125 del expediente administrativo).

En atención a ello, observamos que el 18 de noviembre de 2011, Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante ese Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fs. 4-10 del expediente judicial).

En el marco de los hechos antes expuestos, el apoderado judicial de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., argumenta en su escrito de demanda, que el acto administrativo acusado de ilegal infringe los acápites 3.2.1. y

4.1 del artículo primero del reglamento técnico DGNTI-COPANIT 35-2000, adoptado mediante la resolución 351 de 26 de julio de 2000, señalando en este sentido que la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana no condujo una investigación que permitiera determinar si la actividad comercial llevada a efecto por la empresa denunciada ha provocado alguna situación de contaminación ambiental en el área donde se encuentra ubicada (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial).

Según consta en el expediente administrativo, el 9 de julio de 2009, Nemesio Jiménez Crossfield presentó ante la Autoridad Nacional del Ambiente una denuncia en contra de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., por no tener en funcionamiento una planta de tratamiento de aguas residuales para evitar que éstas sean vertidas en el río Tocumen; situación que, a su juicio, constituye una ostensible violación a las normas ambientales y sanitarias que rigen en el país (Cfr. fs. 2 y 3 del expediente).

Con el objeto de atender la denuncia presentada, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana, procedió a ordenar la práctica de una inspección a las instalaciones de la empresa, la cual se realizó el 15 de julio de 2009. En virtud de dicha inspección, el Departamento de Protección Ambiental de la institución emitió el informe técnico 116-09 de 24 de julio de 2009, por cuyo conducto determinó, entre otros aspectos, que el aeropuerto no contaba con un sistema de tratamiento para sus aguas residuales, por lo que las mismas eran vertidas en el río Tocumen, lo que contraviene lo dispuesto en el reglamento DGNTI-COPANIT 35-2000 para descargas de efluentes líquidos directamente a cuerpos y masas de agua superficiales y subterráneas (Cfr. fs. 11 y 12 del expediente administrativo).

El contenido del mencionado informe técnico, también evidencia que el aeropuerto descarga aproximadamente 50,000 galones diarios y que las aguas servidas de las aeronaves que transitan sus instalaciones son tratadas con un

líquido azul para luego filtrarse al sistema de tuberías, y que al igual que las otras aguas residuales, son vertidas directamente al río Tocumen (Cfr. f. 11 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana emitió la resolución ADRPM-AL-APA-D-I-775-2009 de 3 de agosto de 2009, por medio de la cual admitió la denuncia interpuesta por Nemesio Jiménez Crossfield en contra de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.; medida que se adoptó ante la existencia de elementos suficientes para instruir una investigación destinada a establecer responsabilidades por el incumplimiento de las normas de calidad ambiental (Cfr. fs. 14-16 del expediente administrativo).

En cumplimiento del procedimiento administrativo contenido en el decreto ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana le otorgó a la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., un plazo improrrogable de diez días hábiles para que presentara las pruebas que estimara pertinentes (Cfr. f. 30 del expediente administrativo).

En tiempo oportuno, el apoderado legal de la empresa presentó su escrito de pruebas, a través del cual adujo medios probatorios de carácter documental y pericial; no obstante, la entidad por medio de la providencia ADRPM-AL-APA-155-2009 de 7 de diciembre de 2009, únicamente admitió la práctica de una inspección a la planta de tratamiento de aguas residuales de la terminal de pasajeros del aeropuerto, la que fue fijada para el 14 de diciembre de 2009, a las 9:30 a.m. (Cfr. fs. 114 y 115 del expediente administrativo).

Como resultado de la referida inspección, el Departamento de Calidad Ambiental de la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana elaboró el informe técnico SEG-ESIA-210-2009, por medio del cual, se concluyó que la empresa debe tener un mejor manejo de los desechos

sólidos y de los residuos de madera, ya que al llover éstos obstruyen los canales pluviales, con lo que se satura e inunda todo el sector, y los sedimentos son arrastrados hacia el río Tocumen (Cfr. fs. 116 y 117 del expediente administrativo).

Tomando en consideración los resultados de las dos inspecciones realizadas por los funciones de la entidad demandada, se hace evidente que las actividades desarrolladas por la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., han producido una afectación ambiental en razón del vertimiento de sustancias a cuerpos de aguas; situación que se traduce en una ostensible violación de los artículos 106 y 108 de la ley 41 de 1 de julio de 1998, los cuales imponen a toda persona natural o jurídica la obligación de prevenir y controlar la contaminación, a fin de evitar que en razón de sus actividades se produzca un daño al ambiente o a la salud humana.

Conforme el criterio de este Despacho, en el negocio jurídico bajo análisis se ha configurado la responsabilidad objetiva a que hace referencia el artículo 109 de la ley 41 de 1998, puesto que, como está acreditado, las actividades desarrolladas por la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., han producido una afectación al ambiente, que da lugar a la infracción de las normas contenidas en la ley 41 de 1998, General del Ambiente, así como en la resolución AG-026-2002 de 30 de enero de 2002 que establece el cronograma de cumplimiento para la caracterización y adecuación de los reglamentos técnicos para la descarga de aguas residuales, desarrollado en reglamentos técnicos DGNTI-COPANIT-35-2000 y DGNTI-COPANIT-39-2000.

La responsabilidad objetiva en materia ambiental, constituye el objeto de la sentencia proferida por ese Tribunal el 23 de marzo de 2006, en la cual estableció los siguientes criterios:

“Según expresa la licenciada Tania Arosemena, ‘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 ese orden de ideas, la Ley No. 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.'

Asimismo, la Ley No. 41 de 1998 en el Capítulo I de 'Obligaciones' del Título VIII 'De la Responsabilidad Ambiental', agrega en sus artículos 106 y 108 que toda persona natural o jurídica tiene la obligación de prevenir y controlar la contaminación, evitando que por sus acciones o actividades se descargue cualquier sustancia química, objetos, partículas, microorganismos, forma de energía o componentes del paisaje urbano o rural, niveles o proporciones que alteren negativamente el ambiente y/o amenacen la salud humana, animal o vegetal o los ecosistemas. En consecuencia, quienes infrinjan esta obligación deberán reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

Por otra parte, y en cuanto a la responsabilidad objetiva en nuestra Ley General de Ambiente, el artículo 109 dispone:

'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.’.

De lo expuesto anteriormente se concluye que ‘... la responsabilidad objetiva surge por el ‘uso, aprovechamiento de un recurso o el ejercicio de una actividad que generan riesgos o causen daños al ambiente...’. Esta frase nos permite inferir que la responsabilidad objetiva se fundamenta en el factor de atribución del riesgo-provecho, porque el propósito esencial de quien ejerza una actividad riesgosa para el ambiente radica en: la utilización o aprovechamiento de un recurso (minería), los procesos para la elaboración de un producto (industrias manufactureras), o se derivan del curso de sus faenas cotidianas (desechos domésticos).’. (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. 136).

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).

...

..., la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución No. AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente; y se NIEGAN las demás pretensiones.” (Lo subrayado es nuestro).

Según observa esta Procuraduría, la entidad demandada tiene la potestad para sancionar a la empresa infractora, con base en lo dispuesto en el numeral 18

del artículo 7 de la ley 41 de 1998 que le atribuye a la Autoridad Nacional del Ambiente la facultad para imponer sanciones y multas, según la normativa que rige la materia.

Dicha facultad, puede ser ejercida por los administradores regionales de la entidad, en virtud de que el administrador general puede delegar las funciones que le han sido atribuidas por ministerio de la ley, de conformidad con el numeral 7 del artículo 11 de la ley 41 de 1998.

En tal sentido, se dictó la resolución AG-0016-99 de 2 de marzo de 1999, mediante la cual el regente de la Autoridad le otorga facultades a los administradores regionales del Ambiente, para desarrollar ciertas actividades, entre las que precisamente se encuentra la de imponer multas hasta por la suma de B/.10,000.00. Cabe señalar, que a través de la resolución AG-0095-2006 de 13 de febrero de 2006, dicho monto fue aumentado a B/.30,000.00.

Podemos concluir entonces, que la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana cumplió con la normativa contenida en la ley 41 de 1998, para efectos de la aplicación de sanciones por la violación a las disposiciones contempladas en el propio texto legal. De la lectura del expediente administrativo, aportado al proceso por la recurrente, también se desprende que dicha entidad instruyó la investigación administrativa en su contra, con estricto apego al principio de legalidad, respetando el debido proceso y sin infringir las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia contenidas en la ley 38 de 2000.

Por lo anterior, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución ADRPM-AL-APA-S-069-2010 de 25 de febrero de 2010, emitida por el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Metropolitana y, en consecuencia, no se acceda a las pretensiones de la demandante.

III. Pruebas.

Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado a la presente acción, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

IV. Derecho.

No se acepta el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 772-11