



**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

El licenciado Gilberto Bósquez Díaz, en representación de **Corporación Playa Blanca, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución AG-0407-2007 del 8 de agosto de 2007, dictada por la administradora general de la **Autoridad Nacional del Ambiente**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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

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

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan en los siguientes términos:

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 64 y 65 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial)).

Décimo Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

A. El artículo 1 de la ley 44 de 23 de noviembre de 2006, mediante la cual se creó la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. (Cfr. fojas 22 a 24 del expediente judicial).

B. El artículo 94 de la ley 41 de 21 de julio de 1998, modificado por el artículo 67 de la ley 44 de 2006, que

indica que los recursos marino-costeros constituyen patrimonio nacional y su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que, para tal efecto, emita la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, y en el caso de las áreas protegidas con recursos marino-costeros bajo la Autoridad Nacional del Ambiente, tales disposiciones serán emitidas y aplicadas por esta entidad. (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

C. El artículo 36 de la ley 38 de 2000, según el cual 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. (Cfr. fojas 25 a 27 del expediente judicial).

D. Los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000 que señalan, respectivamente, que los actos administrativos están viciados de nulidad absoluta cuando son dictados por autoridad incompetente o cuando se emiten sin tomar en consideración los trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal. (Cfr. fojas 27 a 29 del expediente judicial).

E. El artículo 3 del reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante el decreto ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006, cuyo texto señala que los proyectos de inversión y privados, obras o actividades, de carácter nacional, regional o local, y sus modificaciones, que estén incluidas en la lista taxativa

contenida en el artículo 16 de este reglamento, deberán someterse al proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la presentación de un estudio de impacto ambiental. El proceso de evaluación inicia cuando el estudio de impacto ambiental presentado se reciba en la instancia de la Autoridad Nacional del Ambiente facultada para ese fin. (Cfr. fojas 29 a 31 del expediente judicial).

F. El artículo 39 de la ley 38 de 2000 que dispone que en aquellos casos en que las peticiones deban resolverse previa la intervención de otra entidad pública, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única, en esos casos, se iniciará el procedimiento ante la entidad pública que tenga la competencia más específica en relación con la materia de que se trate. (Cfr. fojas 31 a 33 del expediente judicial).

G. El artículo 58 de la ley 38 de 2000 que indica que cuando se anule un acto administrativo y en su adopción o celebración se compruebe que ha mediado culpa grave o dolo del funcionario que lo emitió o celebró, o el acto haya causado perjuicios a la Administración Pública o a una dependencia estatal, la autoridad que decrete la nulidad deberá iniciar o propiciar el inicio de la investigación o proceso para determinar la responsabilidad disciplinaria, penal o patrimonial en que pueda haber incurrido dicho funcionario. (Cfr. fojas 33 y 34 del expediente judicial).

H. El artículo 34 de la ley 38 de 2000, según el cual las actuaciones administrativas deben efectuarse con arreglo a las 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. (Cfr. fojas 34 y 35 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de Autoridad Nacional del Ambiente.

Por mandato constitucional y legal, a este Despacho le corresponde la defensa de los intereses de la Administración Pública, que en este proceso está representada por la Autoridad Nacional del Ambiente y, con fundamento en ello, procedemos a contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo estudio.

Al efecto, la Procuraduría de la Administración observa que no le asiste la razón a la sociedad demandante al explicar los conceptos sobre la supuesta violación de las normas invocadas, habida cuenta que el artículo 5 de la ley 41 de 1 de julio de 1998 creó la Autoridad Nacional del Ambiente como la entidad autónoma rectora del Estado encargada de asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente; y sancionar con multas a los infractores de dichas normas.

En ejercicio de tales atribuciones, la Agencia Ambiental de Chame - San Carlos expidió el informe de inspección preliminar s/n de 20 de abril de 2007 en el que se describe que personal de la institución se trasladó a Punta Chame, frente al cerro Tigre, con la finalidad de verificar las

actividades que en ese momento se estaban desarrollando en dicha área, en la que se observó la afectación del ambiente causado por la tala de mangle salado con motosierra y la quema de sus ramas. (Cfr. foja 2 del expediente administrativo y la foja 1 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, el 23 de abril de 2007 se elaboró el informe preliminar de inspección técnica número ARAPO-AGICH-081-07, en el que consta que funcionarios de la Autoridad Nacional del Ambiente se trasladaron al área de Punta Chame y verificaron los daños causados a la vegetación. (Cfr. fojas 3, 4 y 5 del expediente administrativo y la foja 1 del expediente judicial).

Lo anterior dio lugar a que la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá Oeste, emitiera la resolución ARAPO-160-2007 de 24 de abril de 2007, mediante la cual, de manera oficiosa, ordenó la apertura de una investigación formal en contra de Corporación Playa Blanca, S.A., y la paralización precautoria de las actividades que se estaban realizando en el área, por el presunto incumplimiento de la normativa ambiental. (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente administrativo y la foja 1 del expediente judicial).

Posteriormente, el 25 y 28 de abril de 2007, se realizaron nuevas inspecciones al área, en las que se observó la afectación de 38.01 hectáreas de terreno, lo que motivó la emisión de la resolución AL-002-2007 de 12 de junio de 2007, mediante la cual se abrió el período para la presentación y la práctica de pruebas, así como el término para que la

empresa Corporación Playa Blanca, S.A., efectuara sus alegatos. (Cfr. fojas 30 a 70, 147 y 148 del expediente administrativo y la foja 2 del expediente judicial).

En el curso del período probatorio, el apoderado de la hoy demandante interpuso un incidente de previo y especial pronunciamiento, en el que se excepcionó la falta de competencia de la Autoridad Nacional del Ambiente para instaurar el procedimiento administrativo que se estaba adelantando en su contra, debido a que, según señaló, los citados informes de inspección se referían a la tala de manglares, materia que, a su juicio, le compete a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá. Este criterio constituye el argumento esencial de la demanda contencioso administrativa bajo análisis.

En su momento, la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental elaboró un informe técnico final, fundamentado en los movimientos de tierra que se estaban realizando en Punta Chame, el cual fue elaborado tomando en consideración una serie de criterios importantes para determinar la responsabilidad del promotor de dicha actividad, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Afectación de aspectos ambientales en razón de la obstrucción del cauce viejo del río Chame.
- Incumplimiento de requisitos, como la omisión en la presentación del estudio de impacto ambiental y en el pago correspondiente a la indemnización ecológica por eliminación de hectáreas de humedal y pajonal.

- Estimación del valor económico del daño ambiental, considerando los daños directos al ecosistema, daños a la producción de servicios ambientales, funciones ecológicas y costos de recuperación del ecosistema.

Dicho informe señaló que los impactos ambientales ocasionados por las actividades desplegadas por la actora, se circunscribieron a la omisión en la presentación de un instrumento de gestión ambiental preventivo para las actividades realizadas en el ecosistema de humedal de Punta Chame y la obstrucción del cauce natural del río del mismo nombre; por lo que se concluyó que la ejecución de las mencionadas actividades se estaban adelantando sin la aprobación y aplicación de los mecanismos de prevención y control, lo que se tradujo en riesgos ambientales a la biodiversidad propia de la zona. (Cfr. fojas 171 a 174 del expediente administrativo y la foja 59 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, debe destacarse que tanto en la resolución AG-0407-2007 de 8 de agosto de 2007 como en el informe de conducta remitido a ese Tribunal por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, se indica que Corporación Playa Blanca, S.A., fue multada con la suma de B/.60,735.10 por desarrollar actividades en un área ambientalmente frágil y por la afectación a los criterios de protección ambiental, sin la presentación de un estudio de impacto ambiental, y adicionalmente al pago de B/.24,635.00 en concepto de indemnización ecológica, debido a que estos elementos están bajo la tutela de dicha

institución, según lo dispone el artículo 2 de la ley 41 de 1 de julio de 1998, General del Ambiente, y los artículos 2, 3 y 4 del reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante el decreto 209 de 5 de septiembre de 2006, que disponen lo siguiente:

Ley 41 de 1 de julio de 1998

“Artículo 2: Ambiente. Conjunto o sistema de elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.”

Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado mediante el decreto 209 de 5 de septiembre de 2006

“Artículo 2: ...

Área Ambientalmente Frágil: Espacio geográfico que, en función de sus condiciones de geopotencialidad, de capacidad de uso del suelo, de los ecosistemas que lo conforman, o bien de su particularidad socio - cultural; presenta una capacidad de carga limitada y, por tanto, restricciones técnicas para su uso en actividades productivas o para la realización de otras actividades.”

“Artículo 3: Los nuevos proyectos de inversión y privados, obras o actividades, de carácter nacional, regional o local, y sus modificaciones, que estén incluidas en la lista taxativa contenida en el artículo 16 de este reglamento, deberán someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental a través de la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental. El proceso de evaluación inicia cuando el estudio de impacto ambiental presentado

se reciba en la instancia de la ANAM facultada para este fin.”

“Artículo 4: Ninguno de los proyectos, obras o actividades afectos a la exigencia de someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, podrán ser aprobados, autorizados, permitidos, concedidos o habilitados por autoridad alguna, sin contar con la Resolución Ambiental que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental.”

Según observa este Despacho, las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente previamente transcritas, se mantienen vigentes aún después de la creación de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la ley 44 de 2006, que indica:

“Artículo 68: El artículo 95 de la Ley 41 de 1998 queda así:

‘Artículo 95, La Autoridad Nacional del Ambiente y la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, darán prioridad, en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos y de aguas continentales con niveles altos de diversidad biológica y productividad, tales como los ecosistemas de arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría. Las medidas de conservación de humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que utilizan y dependen de estos ecosistemas.’

...” (Lo subrayado es nuestro)

Lo anterior desvirtúa los argumentos de la demandante cuando plantea la supuesta infracción de los artículos 1 y 67 de la ley 44 de 23 de noviembre de 2006; del artículo 3 del

reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, ya citado en párrafos anteriores; y de los artículos 34, 36, 39, 52 (numerales 2 y 4) y 58 de la ley 38 de 2000, habida cuenta que la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente estaba plenamente facultada por las normas de protección ambiental a los que nos hemos referido previamente, para emitir la resolución AG-0407-2007 del 8 de agosto de 2007, acusada de ilegal.

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal se pronunció mediante sentencia de 23 de marzo de 2006, que en su parte medular indica lo siguiente:

“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.’

...

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).

Por otra parte, este Despacho considera importante destacar que mediante el auto de segunda instancia número 163

de 4 de julio de 2008, el Segundo Tribunal Superior de Justicia revocó el sobreseimiento provisional que dictó el Juzgado Segundo de Circuito Penal de La Chorrera a favor de Rodolfo Miguel Espino Durán, presidente y representante legal de la sociedad Corporación Playa Blanca, S.A., y ordenó que se abriera causa criminal en su contra por delito ecológico, lo que viene a corroborar la existencia de los daños y afectaciones sufridas por el medio ambiente debido a las actividades desarrolladas por dicha empresa en el área de Punta Chame que precisamente originaron la emisión del acto administrativo cuya legalidad se controvierte en este proceso.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal que declare que NO ES ILEGAL la resolución AG-0407-2007 del 8 de agosto de 2007, dictada por la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente ni su acto confirmatorio.

Pruebas:

Se aducen como pruebas documentales las siguientes:

1. La copia autenticada del expediente administrativo cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada; y

2. La copia autenticada del auto de segunda instancia número 163 de 4 de julio de 2008, emitido por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, que revocó el sobreseimiento provisional dictado por el Juzgado Segundo de Circuito Penal de La Chorrera a favor de Rodolfo Miguel Espino Durán, por

delito ecológico, y ordenó que se abriera causa criminal en su contra.

Derecho: Se niega el derecho invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/5/iv