

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 302

Panamá, 26 de marzo de 2010

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

El licenciado Jorge Costarangos G., en representación de **BLUE RIBBON PRODUCTS, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución J.D.046-2008 de 25 de julio de 2008, que confirma la resolución AG-0029 de 6 de enero de 2009, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**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 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto, por tanto, se acepta.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es cierto, por tanto, se niega.

**Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es cierto; por tanto, se niega.

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

**Séptimo:** No es cierto, por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho, por tanto, se niega.

**II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.**

El apoderado judicial de la parte actora alega que la resolución acusada de ilegal, infringe los artículos 140 y 143 de la ley 38 de 2000; así como los artículos 109 y 112 de la ley 41 de 1 de julio de 1998.

Los respectivos conceptos de la infracción pueden consultarse de fojas 79 a 83 del expediente judicial.

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.**

Según observa este Despacho, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por Blue Ribbon Products, S.A., a través de su apoderado judicial, persigue que esa Sala, previa revocatoria de la resolución AG-0029-2009 de 16 de enero de 2009 y de su acto confirmatorio, la resolución AG-0297-2009 de 27 de abril de 2009, le exonere de la multa de B/.63,222.66, que le impuso la administradora general de la Autoridad Nacional del Ambiente, por infringir la normativa ambiental existente que regula las descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas superficiales y subterráneas, en la forma reincidente que establece el informe técnico final del 15 de julio de 2008 elaborado por la Dirección de la Protección de la Calidad Ambiental.

La sanción impuesta a la recurrente, como lo explica el administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente en su informe explicativo de conducta, que corre de fojas 95

a 103 del expediente judicial, tuvo su origen en una denuncia suscrita en su contra por MIRTA BRANDAO, por una presunta infracción ambiental, consistente en la contaminación de las aguas del río Tinajones, a la altura del Caño Quebrado Arriba, corregimiento de Arosemena y Amador, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, la cual fue acogida mediante la resolución ARAPO-ALR-015-2008 de 11 de febrero de 2008, que luego de ser debidamente notificada al apoderado judicial de la demandante, dio inicio al proceso administrativo que culminó con la imposición de la multa antes mencionada. (Cfr. foja 67 del expediente judicial)

Según consta en la resolución recurrida, mediante el informe técnico No. 052-2008, fechado el 11 de febrero de 2008, funcionarios del Área de Protección de la Calidad Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente detectaron unos hallazgos en el río Tinajones, específicamente a la altura del vado que conduce al lugar conocido como Caño Quebrado Arriba, a 1 kilómetro aguas abajo, de acuerdo a los cuales y por información suministrada por el propio encargado de mantenimiento de la empresa denunciada, se pudo determinar que el volumen de excretas desembocadas en el río Tinajones fue aproximadamente de 1,500 galones de aguas residuales, considerado un foco de contaminación severa; sobre todo cuando las excretas animales más contaminantes son las de los cerdos, por su alta concentración de formas de nitrógeno (en su forma nítrica y amoniacal). De acuerdo a dicho informe técnico, de no sanearse el río Tinajones, "la población de Cerro Cama, será afectada con la salud; ya que esta

población, se abastece de agua para potabilizarla de este Río para consumo humano" (subrayado nuestro) (Cfr. foja 2 y 3 del expediente judicial)

Según se hace constar en la resolución recurrida, adicionalmente la Dirección de la Protección de la Calidad Ambiental elaboró un informe técnico final, de fecha 15 de julio de 2008, en el cual se concluyó en la existencia de contaminación en la aguas del río Tinajones, producto del vertimiento de las aguas residuales de las actividades de reproducción, cría y ceba de cerdos que lleva a cabo la empresa Blue Ribbon Products, S.A., lo que afectó el ecosistema del río (suelo, aire y aguas superficiales) y ocasionó el cierre de la planta potabilizadora de agua de la comunidad de Cerro Cama, que se abastece de las aguas del citado río; todo lo cual se atribuye al incumplimiento de la resolución AG-0026 del 2002 y a que el vertimiento de aguas residuales crudas se ha dado en diversas ocasiones desde la aprobación de la resolución IA-340-95, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (2001, 2002, 2003, 2008).

En razón de lo antes expuesto, consideramos que carecen de asidero las afirmaciones de la empresa recurrente en el sentido que fueron sus trabajadores quienes descubrieron unos sacos llenos de tierra y palos que los sostenían en el "manhole" que llevan las aguas residuales que producen los animales de la finca y que van de las porquerizas a las tinajas de oxidación, y que fueron colocados a propósito por terceros con el fin de causar un derrame y así perjudicar a la empresa, por cuanto que la contaminación del río fue

denunciada por la ciudadana Mirta Brandao y los elementos y demás situaciones irregulares encontradas en el "manhole", tinas de oxidación, tuberías de desagües de excretas de los cerdos, etc., fueron encontrados y verificados por funcionarios del Área de Protección de Calidad Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente y plasmados en los informes técnicos que elaboraron sobre esos hechos. Tampoco debemos olvidar que la empresa Blue Ribbon Products, S.A., es reincidente en este tipo de daño ambiental y ha sido sancionada por la entidad estatal anteriormente.

En la vía gubernativa, la accionante participó de manera activa, recibiendo las notificaciones pertinentes de los actos emitidos por la Autoridad Nacional del Ambiente, presentando recursos y aportando pruebas documentales, testimoniales, etc., todo lo cual fue debidamente recibido, valorado y resuelto por esa entidad estatal, como consta de fojas 1 a 60 y de 67 a 71 del expediente judicial, cumpliéndose puntualmente el debido proceso. No obstante, la recurrente señala que dicha entidad violó de manera directa el artículo 140 de la ley 38 de 2008, porque no le admitió la copia autenticada de una denuncia penal que interpuso y las declaraciones notariales juradas de testigos, que resultaron ser de sus trabajadores que laboran en la planta que ocasionó la contaminación del río aludido, violándose, según ella, el debido proceso y sus derechos de defensa, lo cual queda desvirtuado en la providencia No.ARAPO-ALR-097-2008, emitida por el administrador regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, en Panamá Oeste, en la que hace una valoración, de

acuerdo a las reglas de la sana crítica de cada prueba aducida por la demandante. (Cfr. fojas 67 a 71 del expediente judicial”

Al pronunciarse en torno a un caso de características similares al que ahora nos ocupa, esa Sala en fallo de 14 de mayo de 2004, expresó lo siguiente:

“Constan en autos, pruebas testimoniales aportadas por la demandante, consistentes en las declaraciones de dos trabajadores de la empresa, las cuales apreciadas según las reglas de la sana crítica, tienen un valor relativo, toda vez que son testigos considerados como sospechosos, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 909 del Código Judicial. Ello aunado a la existencia probatoria de elementos técnicos que desvirtúan los testimonios rendidos por lo trabajadores de la parte demandante.

Según lo establece el artículo 784 del Código Judicial, ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ lo que implica que la demandante poseía la carga probatoria de demostrar que las tinas se encontraban en condiciones aptas para almacenar la vinaza, hecho que a juicio de esta Superioridad, no fue debidamente acreditado en el presente proceso.

Por el contrario, estima esta Sala que los elementos probatorios obrantes en autos, corroboran que la parte demandante fue negligente, ya que antes de suscitarse el incidente tuvo conocimiento sobre las limitaciones de capacidad de almacenamiento de sus tinas de oxidación, lo cual obviamente implicaba un riesgo de derrame que conllevaría a una afectación ambiental. Argumentar que era improcedente dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en un estudio de impacto ambiental que fue presentado ante la Autoridad Nacional del Ambiente para su

aprobación, es a nuestro juicio un sustento carente de validez, ya que a sabiendas de la imperiosa necesidad que existía de tomar las medidas tendientes a evitar un desastre ambiental, la empresa Varela Hermanos, S.A. debió extremar las medidas de seguridad, mediante una adecuación ambiental, que de conformidad con el artículo 2 de la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, no es más que la serie de acciones de manejo o corrección destinadas a hacer compatible una actividad, obra o proyecto con el ambiente.

(DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ARIAS, FÁBREGA & FÁBREGA, EN REPRESENTACIÓN DE VARELA HERMANOS, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° AG-206-2000 DE 7 DE AGOSTO DE 2000, DICTADA POR EL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, CATORCE (14) DE MAYO DE DOS MIL CUATRO (2004). (el subrayado es nuestro)

Por otra parte, también carece de fundamento la afirmación hecha por la accionante en el sentido que la Autoridad Nacional del Ambiente la sancionó de forma ilegal, debido a que la contaminación del río Tinajones fue generada por un hecho dañino, ajeno a la empresa, de carácter delictivo e intencional, llevado a cabo por un tercero. La posición de esta Procuraduría se sustenta en que si bien la demandante interpuso una denuncia en el Centro de Recepción de Denuncias de la Dirección de Investigación Judicial, en la misma no señala quiénes fueron los autores o sospechosos de los hechos que alega produjeron la contaminación del río Tinajones, así como tampoco los hechos y circunstancias que

permitieran a las autoridades ubicar a los autores materiales e intelectuales por lo que dicha denuncia en nada desvirtúa los resultados del informe técnico sobre el cual descansa la resolución emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente y que sirvió de base para la sanción impuesta a la empresa demandante.

Dentro del marco normativo vinculado al tema ambiental, es importante tener en cuenta que el artículo 108 de la ley 41 de 1 de julio de 1998, dispone que quien durante 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.

A su vez, el artículo 109 de la citada excerpta incorpora dentro de la legislación ambiental el concepto de responsabilidad objetiva, al disponer que 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, incurrirá en este tipo de responsabilidad.

El tema de responsabilidad objetiva derivada de la aplicación del artículo 109 de la ley 41 de 1998, ha sido objeto del análisis de ese Tribunal en sentencia de 23 de marzo de 2006, dictada dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción propuesto por la empresa

Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A., en contra de la Ley General de Ambiente, fallo que en su parte pertinente dice así:

"A- Consideraciones previas en torno a la responsabilidad por daño ambiental:

Todo aspecto de la vida humana tiene una dimensión ambiental. El Derecho Ambiental es una nueva rama del derecho cuyo propósito es regular la relación entre el ser humano y la naturaleza, de manera que se permita la continuación de la vida en todas sus formas.

Fue, a partir de la Revolución Industrial, etapa del desarrollo del mundo en la cual comienza la explotación sistemática de la naturaleza, en detrimento de la calidad de vida de las personas, que se hizo necesario la regulación de las actividades humanas que involucran la utilización de recursos naturales e interacción con el ambiente, que dio pie al surgimiento del derecho ambiental.

En 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a una conferencia diplomática que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, y que contó con la participación de 179 Jefes de Estado y de Gobierno. De esta conferencia surgió la 'Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo', que en su contenido desarrolla 27 principios entre los cuales destaca aquél que reza 'quien contamina paga'. Este principio enfoca desde un plano económico los costos por contaminación, y respalda la aplicación de la responsabilidad objetiva por daño ambiental.

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).

En lo que respecta a la afirmación de la demandante, en torno a la supuesta infracción del artículo 112 de la ley 41 de 1998, puesto que, según alega la Autoridad Nacional del Ambiente no guardó el sentido de justicia, equilibrio y equidad que dicha norma exige, al no tomar en consideración que ella no era la autora del daño causado al río Tinajones y había invertido una suma doble al equivalente de la multa para la descontaminación de las aguas y recuperación del ecosistema del río, debemos manifestar que tal afirmación igualmente resulta huérfana de fundamento jurídico, por cuanto que, como ya hemos expresado, de conformidad con el artículo 108 de ley de ambiente de la República de Panamá, todo daño al ambiente o a la salud humana, deber ser reparado por el que lo haya causado mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, así como también resulta obligado a aplicar las medidas de prevención y mitigación pertinentes y a asumir los costos correspondientes, sin que el uno excluya al otro.

Además, el artículo 114 de la propia ley 41 de 1998, dispone que la violación a las normas contempladas en ella será sancionada por la Autoridad Nacional del Ambiente con una multa que no excederá de diez millones de balboas con

cero centésimos (B/.10,000.000.00), según la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor, facultándose al administrador Nacional del Ambiente para imponer multa de un millón de balboas con cero centésimos (B/.1,000.000.00)

Sobre la potestad sancionadora de la Autoridad Nacional del Ambiente, esa Sala expresó en la sentencia antes citada lo que a continuación se transcribe:

"En otro orden de ideas, y en cuanto a la infracción del artículo 114 de la Ley 41 de 1998, esta Superioridad estima que el derrame del colorante que motivó el presente proceso y que contaminó la Quebrada de Vista Hermosa hasta la Bahía de Panamá, ha producido responsabilidad objetiva por parte de la empresa COCA COLA DE PANAMÁ, COMPAÑÍA EMBOTELLADORA. De ello se desprende, tal como se explicara en párrafos precedentes, que es obligación del que contamine, directa o indirectamente, al medio natural o las cosas, de resarcir el daño o los perjuicios causados. Así, en el presente caso, la Autoridad Nacional del Ambiente, una vez constatado la ocurrencia del hecho y de identificar al sujeto activo causante del daño, determinó el resarcimiento del mismo, a través de la sanción impuesta en la resolución impugnada, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 114 de la Ley 41 de 1998.

Es del caso añadir que, los daños y el impacto provocados por la coloración que adquirieron las aguas receptoras de la sustancia vertida, fueron evaluados y determinados por las autoridades ambientales previo a la imposición de la sanción, según se aprecia en los informes confeccionados con posterioridad a la inspección ocular a la que hicimos referencia anteriormente.

Con relación a este tema, y en proceso similar al que nos ocupa, esta

Superioridad en Sentencia de 14 de mayo de 2004, expresó lo siguiente:

'...

Ante las circunstancias que preceden, esta Corporación de Justicia concluye, que no le asiste razón a la recurrente, pues la ANAM en el ejercicio del poder sancionatorio de la administración ambiental, y ante la infracción de los preceptos protectores del ambiente, está investida de la facultad de imponer, a quien produzca daños al ambiente o la salud humana, cualesquiera de las sanciones previstas en el artículo 114 de la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998, siendo improcedente por tanto, argumentar la violación de dicha norma legal.'

Todo lo anterior descarta, a criterio de la Sala, los cargos de infracción atribuidos al artículo 114 de la Ley 41 de 1998"

(subrayado nuestro)

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO ES ILEGAL la resolución AG-0029-2009 de 16 de enero de 2009, ni su acto confirmatorio contenido en la resolución AG-0297-2009 de 27 de abril de 2009, ambas emitidas por la Autoridad Nacional del Ambiente, y en consecuencia, se nieguen las demás declaraciones solicitadas por la demandante.

#### **IV. Pruebas.**

Se aceptan como tales, las copia autenticada de la resoluciones AG-0029-2009 de 16 de enero de 2009; de la resolución AG-0297-2009 de 27 de abril de 2009; de la Providencia No.ARAPO-ALR-097-2008; así como el informe

explicativo de conducta del administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Se objetan, por inconducentes, las pruebas identificadas en el libelo de demanda con los números 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13, que constan en el expediente judicial.

A fin de que sea tenido como prueba dentro del presente proceso, solicitamos se requiera a la Autoridad Nacional del Ambiente el expediente administrativo correspondiente a la resolución acusada de ilegal.

**V. Derecho.**

Negamos el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Exp. 413-09