

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 940

Panamá, 09 de septiembre de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización.

Contestación de la demanda.

Se designan peritos.

La firma forense Morgan y Morgan, actuando en nombre y representación de **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al pago de veinticuatro millones doscientos veintiséis mil trescientos cuatro balboas con setenta centésimos (B/.24,226,304.70), en concepto de daños y perjuicios.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trigésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadragésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quincuagésimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

A. El artículo 752 del Código Administrativo, adoptado por medio de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, que establece los fines para los que fueron instituidas las autoridades de la República de Panamá (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial);

B. El artículo 2 (numerales 11 y 19) de la Ley 12 de 25 de enero de 1973, modificado por la Ley 28 de 8 de junio de 2010, el cual contiene las funciones del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entre éstas, reglamentar y adoptar las medidas de control sanitario; aplicar las sanciones a los infractores de dichas medidas; reglamentar, inspeccionar y controlar la introducción de carnes y animales vivos al país, la matanza de animales para el consumo, los sitios de crianza o encierro, así como realizar esas actividades a nivel de hato para los animales productores de leche y aplicar las sanciones a los infractores de las leyes y reglamentos correspondientes (Cfr. fojas 30-34 del expediente judicial);

C. Los artículos 16, 17 y 42 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, que se refieren a la elección de las medidas zoonosanitarias y a la declaración, por parte de la Dirección Nacional de Salud Animal, entre otras, de las zonas libres de enfermedades o plagas de animales; a la finalidad para la emisión de las medidas zoonosanitarias; y que las normas de salud animal que establezcan campañas deberán fijar su zona de aplicación, la enfermedad o plaga a prevenir, controlar y/o erradicar, entre otros elementos (Cfr. fojas 34-39 del expediente judicial);

D. Los artículos primero, tercero, décimo cuarto y décimo quinto del Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999, que conmina a establecer los lineamientos generales de las campañas zoonosanitarias oficiales para la prevención, control y erradicación de la tuberculosis bovina; que esas campañas comprenden las medidas zoonosanitarias que allí se mencionan; que el propietario de los animales quedará obligado a enviar al matadero para su sacrificio a todos los animales que sean clasificados como positivos dentro de un plazo no mayor de quince (15) días a partir de la fecha en que se hizo el marcado de los animales; y que los animales que den resultado positivo en las

pruebas serán sacrificados exclusivamente en mataderos con inspección veterinaria oficial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 39-43 del expediente judicial); y

E. Los artículos 974, 1644 y 1645 del Código Civil, adoptado por medio de la Ley 2 de 22 de agosto de 2016, que establecen que las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos, los cuasicontratos y de los actos u omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia; que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado; y que el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 43-47 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Para los efectos de los antecedentes, nos remitimos a los hechos que se señalan en la demanda.

De acuerdo con lo descrito en el hecho primero de la acción en estudio, la sociedad demandante, **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, es propietaria de una serie de fincas ubicadas en la provincia de Coclé, distrito de Antón, corregimiento El Chirú, localidad del Buen Retiro, dentro de las cuales operaba la empresa denominada Hacienda La Montana (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

En el hecho tercero de la acción, la demandante indica que para iniciar operaciones en la industria lechera, cárnica y en la venta de animales, en los años 2008 a 2012, importó reses Jersey, de raza pura, las cuales ingresaron al país a través de Cuarentena Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) desde Paso Canoas, provincia de Bocas del Toro; y otras por el Puerto de Manzanillo, por lo que la cuarentena se verificó en las instalaciones de esa institución ubicadas en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, cumpliendo con las normas de salud animal contempladas en la legislación patria (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En los hechos séptimo y octavo, se describe cómo se detectaron animales en el hato, infectados con tuberculosis, según se indicó en ellos: "SÉPTIMO: En el mes de marzo de 2013 y como resultado del plan diseñado por parte de INDICASAT, se realizaron los exámenes correspondientes siguiendo la estrategia recomendada por el MIDA, consistente en aplicar prueba de PPD y luego confirmar con prueba de Gamma Interferón (conocida comercialmente como BOVIGAM). Los resultados de esas pruebas fueron que se detectaron nueve (sic) (9) animales reactivos." "OCTAVO: Siguiendo con el plan diseñado por INDICASAT, el cual previamente había sido aprobado por parte de autoridades del MIDA, para el mes de octubre de 2013, se realiza la segunda jornada de verificación de la enfermedad de Tuberculosis Bovina en el hato de ganado de la 'HACIENDA LA MONTANA' resultando en esta ocasión, un total de tres (3) animales con resultados (sic) positivos, los cuales fueron sacrificados con la participación del Doctor Bredio Velasco en representación de DINASA-MIDA." (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, la apoderada judicial de la accionante sostiene que el Estado panameño, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con la emisión de la Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016, expedida por el Director Nacional de Salud Animal, la entidad demandada omitió velar por los bienes y derechos de la sociedad **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, puesto que no logró ejecutar con la diligencia y la pericia que el caso ameritaba, las campañas zoosanitarias para controlar y erradicar la tuberculosis bovina (Cfr. fojas 29 y 39 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos planteados en la demanda y en defensa de los intereses estatales, esta Procuraduría manifiesta que en el presente proceso **no han concurrido los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad del Estado**; a saber: **1) La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2) El daño o perjuicio; y, 3) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis**, tal como expondremos a continuación.

A. En relación con la alegada falla o prestación deficiente del servicio público.

* Este Despacho debe partir del hecho que este proceso tuvo su génesis con la infección de ganado vacuno con la enfermedad conocida como **tuberculosis bovina**, misma que guarda relación con **los riesgos que entraña para la salud pública y/o la sanidad de los animales**.

La tuberculosis bovina es una enfermedad crónica de los animales provocada por la bacteria *Mycobacterium bovis* (M. bovis), un bacilo perteneciente al género *Mycobacterium*, que **guarda una estrecha relación con las bacterias causantes de la tuberculosis humana y aviar**. Es una **importante zoonosis**; es decir, **que es una enfermedad o infección que se da en los animales y que es transmisible a las personas en condiciones naturales**; por tanto, **es de declaración obligatoria** (Cfr. <http://www.cresa.es/granja/tuberculosis.pdf>, <https://www.rae.es/> y la foja 749 del expediente judicial).

El artículo 4 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, contiene la definición de **enfermedad de notificación obligatoria**, así: *"Enfermedad o plaga que por su alta capacidad de difusión, transmisibilidad e impacto económico, **representa un riesgo importante para la población animal y/o, por su posible repercusión, para la salud humana**; por ende, debe ser reportada sin demora al Ministerio de Desarrollo Agropecuario."* (Énfasis suplido).

La **vía de infección habitual es la respiratoria**, por inhalación de las gotículas infectadas que un animal enfermo ha expulsado al toser o al respirar (el riesgo es superior si están confinados). **La enfermedad se disemina principalmente por el desplazamiento de animales domésticos infectados asintomáticos** y el contacto con animales salvajes infectados. Un solo animal puede transmitir la enfermedad a muchos otros antes de manifestar los primeros signos clínicos. **Los síntomas pueden tardar meses o años en aparecer**. Generalmente se manifiesta con signos inespecíficos. En ocasiones, **la bacteria permanece latente en el organismo operador sin desencadenar la enfermedad**, toda vez que es de curso crónico de inmunidad retardada de tipo 4, cuyos síntomas clínicos se evidencian a largo plazo (Cfr. <http://www.cresa.es/granja/tuberculosis.pdf> y la foja 749 del expediente judicial).

A fin de enriquecer el análisis, nos remitimos a lo regulado por la **Organización Mundial de Salud Animal (OIE)**; concretamente, al **Código Sanitario para los Animales Terrestres**, que en el Capítulo 8.11., se refiere a la **Infección por el Complejo Mycobacterium Tuberculosis**, cuyo artículo 8.11.1, menciona **los riesgos que esa enfermedad entraña para la salud pública o la sanidad de los animales**, cuando dice:

“CAPÍTULO 8.11.
INFECCIÓN POR EL COMPLEJO *MYCOBACTERIUM*
TUBERCULOSIS”

Artículo 8.11.1.

Disposiciones generales

Las recomendaciones del presente capítulo tienen por objeto la gestión de los riesgos que entraña para la salud pública o la sanidad de los animales la infección de animales por un miembro del complejo *Mycobacterium tuberculosis* (*M. tuberculosis*).

A efectos del *Código Terrestre*, el complejo *M. tuberculosis* comprende *M. bovis*, *M. caprae* y *M. tuberculosis*, pero excluye las cepas vacunales.

...

A efectos del presente capítulo, se entenderá por 'animales' las poblaciones de animales domésticos y de *animales silvestres cautivos* de las siguientes categorías:

1. bovinos: designa los bovinos (*Bos taurus*, *B. indicus*, *B. frontalis*, *B. javanicus* y *B. grunniens*), búfalos (*Bubalus bubalis*), y bisontes (*Bison* y *B. bonasus*);

...

Este capítulo no trata solamente de la aparición de signos clínicos causados por la *infección* por el complejo *M. tuberculosis*, **sino también de la presencia de *infección* por el complejo *M. tuberculosis* a pesar de la ausencia de signos clínicos.**

A efectos del *Código Terrestre*, la *infección* por el complejo *M. tuberculosis* se define por:

- la identificación de un miembro del complejo *M. tuberculosis* en una muestra de un animal o un producto derivado de dicho animal;
- la obtención de resultados positivos en una prueba de diagnóstico y la existencia de un vínculo epidemiológico con un caso de *infección* por el complejo *M. tuberculosis* o de otro motivo para sospechar la *infección* por el complejo *M. tuberculosis*.

...

Las normas para las pruebas de diagnóstico se describen en el *Manual Terrestre*.” (Lo destacado es nuestro) (<http://www.oie.int/es/normas/manual-terrestre/>).

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario mantiene puestos cuarentenarios en el área de **Paso Canoas de la provincia de Chiriquí**; en el **Puerto de Manzanillo** y en el **Aeropuerto Internacional de Tocumen** (Cfr. foja 750 del expediente judicial).

De lo indicado en los párrafos previos, se puede colegir que **en el caso de sospecha de tuberculosis bovina, ésta debe ser reportada inmediatamente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, habida cuenta que es transmisible a las personas en condiciones naturales; de allí que sea imperativo el ingreso de animales al país a través de los puestos de Control Cuarentenario previamente establecidos.**

* En lo que respecta al ingreso de reses a la República de Panamá por parte de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) a través de la provincia de Bocas del Toro, el hecho tercero de la demanda, indica:

“TERCERO: Para iniciar las operaciones de la industria lechera y demás rubros (cárnicos y ventas de animales), nuestra mandante en los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, importa reses de raza pura ‘JERSEY’, las cuales ingresaron al país por Cuarentena Animal del Departamento de Salud Animal, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), **desde Paso Canoas, provincia de Bocas del Toro, y otras ingresaron por el Puerto de Manzanillo realizando la cuarentena en las instalaciones del MIDA en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, cumpliendo con todas las normas de sanidad animal contemplada en nuestra legislación patria.**

...” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

* Por su parte, la institución se refirió en su informe de conducta al ingreso de las reses a la República de Panamá por parte de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) a través de la provincia de Bocas del Toro, como a seguidas se copia:

“En cuanto a lo que la demandante indica sobre la entrada de animales por la provincia de Bocas del Toro, es importante señalar que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no mantiene puestos de Control Cuarentenario en la provincia, por lo que en caso de introducción de animales al país a través de dicha zona, debió realizarse sin el cumplimiento de la normativa establecida por la autoridad para tal fin, entendiéndose entonces que su ingreso se hizo de manera ilegal.

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 750 del expediente judicial).

* En relación con el ingreso de animales por parte de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) por medio de los puestos de Control Cuarentenario, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario aclara en su informe de conducta lo siguiente:

“Los documentos que respaldan **el ingreso de los animales que entraron por los puestos de Control Cuarentenario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, fueron debidamente verificados por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria**, de acuerdo al proceso establecido en nuestra normativa.

Por lo tanto, los documentos emitidos por el país de origen, que exige la autoridad competente panameña para la importación de animales vivos (apegada a las recomendaciones de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), para la importación de Bovinos vivos para la reproducción), **fueron verificados en la estación cuarentenaria, por lo que no existe negligencia o impericia por parte del Ministerio en el desarrollo de las funciones al servicio público.**

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 750 del expediente judicial).

* En otro orden de ideas, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario procedió a la **verificación de autenticidad de los documentos de origen de los animales que ingresaron por los puestos de Control Cuarentenario**. Al respecto, el informe de conducta indica:

“Luego de ingresados y cumplido con el proceso de verificación, los animales ya nacionalizados, fueron movilizados hacia la provincia de Coclé, cumpliendo con lo establecido en el Resuelto de Movilización DAL-073-ADM-08 de 31 de octubre de 2008, modificado por el Resuelto ALP-027-ADM-09 de 30 de junio de 2009, el cual establece los requisitos para el traslado de animales entre las zonas zoonosanitarias del país. Éste incluía el permiso de traslado, certificado de Buena Salud y resultado de las pruebas realizadas en la estación cuarentenaria, además de las emitidas por la autoridad competente en el país de origen.

El certificado de salud es un documento realizado por un médico veterinario idóneo donde certifica haber inspeccionado a los sujetos del mismo, en este caso los bovinos y hace constar que al momento de la inspección (ocular/visual) los bovinos no presentaron síntomas compatibles con enfermedades infectocontagiosas y presentaban buen estado de salud; es decir, **estaban aptos para llevar a cabo el traslado**, ya que es en este sentido que se solicita el certificado de salud como requisito para complementar un permiso de traslado.

Esta inspección (ocular/visible) no puede identificar animales con infecciones en etapas sub-clínicas, es decir animales que se encuentren en una etapa sin evidencia clínica visible de la presencia de la infección con algún agente infeccioso, en este caso la bacteria causante de la Tuberculosis Bovina.

Para certificar que un animal está libre de una enfermedad en particular es necesario realizarle pruebas diagnósticas específicas para el agente, y aun así no se obtiene un 100% de especificidad ni sensibilidad para la detección de agentes infecciosos, ya que existen muchas circunstancias bajo las cuales se pueden presentar resultados falsos negativos, más aun tratándose de una enfermedad de curso crónico o dicho en otras palabras toman mucho tiempo en evidenciarse o ser detectables a las pruebas.

Siendo así, **esta institución no pudo emitir certificado de buena salud que haya declarado a los animales Libre de Tuberculosis, lo que realizó, de**

acuerdo a sus facultades, fue la comprobación y verificación de autenticidad de los documentos de origen que certifican que los animales importados, provenían de fincas declaradas libre de tuberculosis o en caso contrario se encuentran inscritas en las campañas oficiales correspondientes (se adjunta para referencia copia del certificado zoosanitario para la exportación de animales, emitido por la autoridad competente de los Estados Unidos Mejjicanos).

Una vez nacionalizados los animales (*entendiéndose por nacionalizados, una vez que la autoridad competente permite su entrada al país, luego de haber cumplido con los requisitos exigidos por la ley*), éstos continuaron bajo el sistema de vigilancia epidemiológica, de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente y en el Decreto 20 de 1999, que es desarrollado por la Dirección Nacional de Salud Animal en todas las fincas del país...”(Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. fojas 750-751, 756-758, 759 y 760-761 del expediente judicial).

* Precisamente, en el ejercicio de la **vigilancia epidemiológica**, el **Ministerio de Desarrollo**

Agropecuario descubrió en el año 2012, animales infectados con tuberculosis bovina en la

Hacienda La Montana. Veamos:

**“MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
COORDINACIÓN DE SALUD ANIMAL
REGIÓN 4, COCLÉ**

**INFORME DE EVENTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA
TUBERCULINA EN LA FINCA INDECO EN EL 2012**

La finca INDECO, propiedad del Sr. Fabio Montano, ubicada en El Retiro, corregimiento de El Retiro, distrito de Antón, cuyo Código 2-02-03-1458 Vertical 585885 Horizontal 930285, se le realizaron aplicaciones de tuberculina, la primera vez el día 26 de marzo del 2012 a un total de 110 animales de leche de las razas jersey y gyr, **saliendo tres animales reactivos a la prueba ano caudal**, cuyos números de identificación son 724-7, 6334 y 4760, inmediatamente se le informa al Dr. Rommel Rosas y al Dr. Luis Morán acerca de lo encontrado con estos animales.

...

La doble comparativa se realiza el día 27 de julio y la lectura el día 30 de julio donde la lectura era de 5 milímetros, se le notifica al propietario que se tenía que sacrificar el animal para tomar muestras de órganos para ser llevado al laboratorio y donde el Sr. Fabio Montano acepta sacrificar este animal. Tres días después fuimos a programar el traslado del animal al matadero y nos encontramos con un cambio de decisión que no quería eliminar su vaca hasta que pariera.” (Cfr. fojas 1-2 del expediente administrativo Tomo I).

* Respecto del **hallazgo de tuberculosis bovina en el hato de la hoy demandante en la**

Hacienda La Montana, en el año 2012, el Informe de Conducta indica:

“...ejercicio de esta vigilancia se detectó en el año 2012, dos animales reactivos a la enfermedad (Tuberculosis Bovina) en la unidad de producción de la finca La Montana, lo que luego fue confirmado a través de la prueba de aislamiento bacteriológico (Prueba de Oro para la Tuberculosis Bovina).

Dado que **la finca sólo contaba con animales importados**, se procedió con un rastreo epidemiológico que incluyó la remisión de muestras al Laboratorio de referencia para tuberculosis bovina, según OIE en Argentina, **el cual dictaminó que la cepa encontrada en las muestras no correspondía a la cepa reportada en Panamá; es decir, los animales no adquirieron la enfermedad en Panamá, lo que es totalmente viable, dadas las características epidemiológicas de la enfermedad; por lo que presumir que los animales fueron infectados en nuestro país, es una hipótesis errada, por tratarse de una cepa distinta a la nacional.**" (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 750-751 del expediente judicial).

* En el Informe de Gira Realizada, consignado en la Nota de 7 de marzo de 2013, se dejó constancia de los argumentos expresados por el señor Fabio Montano, propietario de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO), respecto de los animales que reaccionaron positivos a la prueba de Tuberculosis Bovina, en el que, según él, la entidad demandada no le dio respuesta a su situación, por lo que **"...tuvo que contratar al mejor experto del mundo en materia de Tuberculosis Bovina..."** (Énfasis suplido) (Cfr. foja 304, 305 y 306 del expediente administrativo Tomo II).

En autos se constatan correos electrónicos entre **el señor Fabio Montano, propietario de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) y el Doctor Jacobo H. de Ward del Laboratorio de Tuberculosis del Instituto de Biomedicina, Caracas, Venezuela, de fechas 4 y 13 de diciembre de 2012**, que dicen:

"El 4 de diciembre de 2012 08:08, Jacobus de Ward 'jacobusdeward@gmail.com' escribió:
Estimado Dr. Montano.
Ver adjunto para la cotización. Este material es suficiente para controlar 300 animales por la Tuberculosis y la Paratuberculosis.
indecosa@hotmail.com"

"Date: Thu, 13 Dec 2012 16:09:33 -0400
Subject: Re: Cotización de los materiales
From: jacobusdeward@gmail.com
To: indecosa@hotmail.com

Estimado Dr. Montano:
¿Ya tiene noticias del proveedor de los kits Paraceck y Bovigam? Por favor guardar este material como indican las cajas, a 4 grados centígrados entonces, en la nevera (sic).
Atentamente,
Jacobus." (Cfr. fojas 299-300 del expediente administrativo Tomo II).

Posteriormente, se observa otro correo electrónico, de 7 de enero de 2013, en el que el señor Fabio Montano, propietario de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO), indica que se puso de acuerdo con el Doctor Jacobo H. de Ward para realizar los trabajos de muestreo de tuberculosis en trescientos (300) animales del hato de Hacienda La Montana, en Buen Retiro, Antón, Coclé (Cfr. fojas 298-299 y 806 del expediente judicial Tomo II).

También, hay un correo electrónico de 8 de enero de 2013, en el que el Doctor Jacobo H. de Ward del Laboratorio de Tuberculosis del Instituto de Biomedicina, Caracas, Venezuela, señala cuál es el producto que va a utilizar para la tuberculinización de las reses del hato La Montana. Veamos:

"Date: Tue, 8 Jan 2013 09:45:03 -0400
 Subject: Re: Fw: INVITACIÓN / INFORMACIÓN INDECO, S.A.
 From: jacobusdeward@gmail.com
 To: ... indecosa@hotmail.com

...
 Reciba mis más cordiales saludos.

La pregunta más importante que tengo en este momento es ¿Cuál tuberculina PPD puedo usar en este estudio?

Tengo en Venezuela una tuberculina de Australia (Asure Quality) y además poseo suficiente de la tuberculina que usamos en Venezuela y que producimos en mi laboratorio. Esta última tuberculina tiene todos los permisos sanitarios y está en uso en Venezuela para el control de tuberculosis bovina, y con una potencia 32.500 UI/mg. Por favor, indicar que si se puede usar esta tuberculina en el estudio de la hacienda.

Adicionalmente, me gustaría trabajar la próxima semana (el 14 hasta el 18 de Enero)... Sería interesante enseñar a su personal sobre el trabajo en el laboratorio con las pruebas de paratuberculosis y Bovigam interferón gama. De igual modo, estoy dispuesto a dar una conferencia sobre 'tuberculosis bovina: la epidemiología, el diagnóstico y aspectos zoonicos'... Es también una buena oportunidad de discutir los resultados preliminares de nuestros ensayos en la Hacienda.

Atentamente,
 Jacobus." (Cfr. foja 298 del expediente administrativo Tomo II).

Seguidamente, se observa el "Diagnóstico de Tuberculosis Bovina y Paratuberculosis en vacas lecheras en Panamá", de fecha 13 de febrero de 2013, suscrito por el Doctor Jacobo H. de Ward del Laboratorio de Tuberculosis del Instituto de Biomedicina, Caracas, Venezuela, que

confirma que realizó la tuberculinización con la prueba de tuberculina comparativa utilizando PPD bovina y PPD aviar; documento que en lo medular, señala:

“Diagnóstico de Tuberculosis Bovina y Paratuberculosis en vacas lecheras en Panamá.

Lugar: Municipio Antón, Panamá. Rebaño de vacas lecheras.
Fecha: 28 de enero hasta 2 de febrero de 2013.

Objetivos:

Objetivo general:

Determinar la prevalencia de Tuberculosis bovina y Paratuberculosis en una hacienda con ganado lechero.

Objetivos específicos:

Determinar la especificidad de la prueba tuberculina PPD bovina en el rebaño.

Determinar el beneficio de pruebas adicionales para confirmar la Tuberculosis bovina.

Metodología. A 209 vacas lecheras se realizó tuberculinización con la prueba de tuberculina comparativa utilizando PPD bovina y PPD aviar (FUNDAIM). Se realizó toma de muestras de plasma y suero para realizar la prueba de BOVIGAM (tuberculosis) y PARACHECK (paratuberculosis) respectivamente.

Resultados: Ocho (8) de las 209 vacas tuberculinizadas, reaccionaron positivas a la PPD bovina con un aumento de más de 4 mm de grosor de piel en el lugar de la inyección 48 horas después. La prueba de BOVIGAM confirmó la infección de tuberculosis en dos (2) de estas 8 vacas.

Veinticinco (25) de las 209 vacas (12%) muestreadas salieron positivas a la prueba de PARACHECK por paratuberculosis. Además, doce (12) vacas (6%) reaccionaron al PPD aviar, indicando también una infección por paratuberculosis.

Conclusiones: La prevalencia de tuberculosis en este rebaño está en aproximadamente 1% (2/209). Se detectaron 6 falsos positivos con la prueba de tuberculina simple y 2 verdaderos positivos usando BOVIGAM. Esto indica que la prueba simple de tuberculina tiene baja especificidad para este rebaño (aprox. 97%) generando 3 falsos positivos por cada 100 animales estudiados.

La baja especificidad de la prueba simple de tuberculina puede estar relacionada con la presencia de infección de paratuberculosis en la Hacienda. El análisis combinado con la prueba PARACHECK y la prueba de tuberculina PPD aviar muestra una prevalencia aproximada de 18% de infección de paratuberculosis. Este nivel de enfermedad en la Hacienda puede comprometer la especificidad de la prueba simple de tuberculina PPD bovina, aumentando la cantidad de falsos positivos de tuberculosis.

Debido a que no se conocen las edades de las vacas estudiadas ni el origen de las mismas, no se puede concluir en este momento si la tuberculosis fue

importada con vacas compradas de otras fincas o es una enfermedad endémica de la Hacienda.

Recomendaciones generales:

Se recomienda tuberculinizar a todos los animales de la finca (aproximadamente 2000 animales) con la prueba de tuberculina bovina simple y confirmar los casos positivos con la prueba de BOVIGAM. Los animales que resulten positivos para ambas pruebas (+ BOVIGAM y + PPD bovina) deben ser sacrificados. A nivel del matadero, se debe tomar muestras de tejido para recuperar la bacteria *Mycobacterium bovis* y confirmar la enfermedad por tuberculosis. **Importante:** La confirmación bacteriológica además permitirá determinar el origen de la tuberculosis mediante pruebas de ADN de la bacteria, comparando la huella dactilar de la bacteria con los bancos de datos internacionalmente disponibles.

...

Reportado y firmado en Caracas, Venezuela, el 13 de Febrero de 2013.
(fdo)

Dr. Jacobo H. de Ward

Jefe del Departamento de Tuberculosis

Instituto de Biomedicina,

Universidad Central de Venezuela,

Caracas, Venezuela." (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 790-793 del expediente judicial Tomo II).

La información citada en los párrafos precedentes, demuestran que **el señor Fabio Montano, propietario del hato de la Hacienda La Montana confió el procedimiento de tuberculinización de sus reses a un médico extranjero, el Doctor Jacobo H. de Ward, Jefe del Departamento de Tuberculosis, del Laboratorio de Tuberculosis del Instituto de Biomedicina, de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, quien no estaba facultado para llevar a cabo dicha actividad, por razón que la Ley 23 de 15 de julio de 1997, en el numeral 10, del artículo 51, dispone:**

"Artículo 51. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria tendrá las siguientes funciones:

...

10. Aplicar medidas técnicas, tales como muestreo, análisis de laboratorio, retención, tratamiento, aislamiento, cuarentena postentrada, rechazo, devolución al país de origen, reexportación, decomiso, destrucción y liberación al ambiente, según lo establecido en las leyes vigentes en la materia. En los casos en que sea necesaria la aplicación de alguna de las medidas técnicas mencionadas, los gastos correrán por cuenta del importador o propietario.

..." (Énfasis suplido) (Gaceta Oficial 23,340 de 26 de julio de 1997, página 30).

* En adición, la información arriba citada demuestra que el **Doctor Jacobo H. de Ward utilizó el material que le propuso al dueño de la Hacienda la Montana: "Tengo en Venezuela**

una tuberculina de Australia (Asure Quality) y además poseo suficiente de la tuberculina que usamos en Venezuela y que producimos en mi laboratorio. Esta última tuberculina tiene todos los permisos sanitarios y está en uso en Venezuela para el control de tuberculosis bovina, y con una potencia 32.500 UI/mg...” y con la siguiente metodología: “...realizó tuberculinización con la prueba de tuberculina comparativa utilizando PPD bovina y PPD aviar (FUNDEIN). Se realizó toma de muestras de plasma y suero para realizar la prueba de BOVIGAM (tuberculosis) y PARACHECK (paratuberculosis) respectivamente.” (Cfr. foja 298 y fojas 790-793 del expediente administrativo Tomo II).

Esa conducta del señor Fabio Montano, propietario del hato de la Hacienda La Montana, en común acuerdo con el Doctor Jacobo H. de Ward violó lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 44 de 1 de agosto de 2001, que adicionó el numeral 11 al artículo 78 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por lo que se aplicó la sanción prevista en el artículo 2 de ese mismo cuerpo normativo, que adicionó el numeral 3 al artículo 79 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997. Veamos:

“**Artículo 1.** Se adicionan los numerales 11 y 12 al artículo 78 de la Ley 23 de 1997, así:

Artículo 78. Se consideran infracciones al presente título, las siguientes:

...

11. Importar animales, **productos y subproductos de origen animal**, así como equipo agrícola y rodante usados, que tengan origen o **procedan de zonas o regiones afectados por enfermedades exotóxicas**, tales como la fiebre aftosa, encefalopatía espongiforme bovina (mal de las vacas locas), 'Newcastle' o cualquier otra previamente determinada por la Dirección Nacional de Salud Animal.

...” (Lo destacado es nuestro) (Gaceta Oficial 24,362 de 8 de agosto de 2001).

“**Artículo 2.** Se adiciona el numeral 3 al artículo 79 de la Ley 23 de 1997, así:

Artículo 79. Las infracciones señaladas en el artículo anterior serán sancionadas en la siguiente forma:

...

3. En el supuesto contemplado en el numeral 11 del artículo anterior, la sanción será de multa no menor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00) ni mayor de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00).

...” (Gaceta Oficial 24,362 de 8 de agosto de 2001).

Decimos esto, porque la **prueba cutánea de derivado proteico purificado** (PPD, por sus siglas en inglés) es un método utilizado para el diagnóstico de la infección de tuberculosis (TB) silenciosa (latente) (Cfr. <https://medlineplus.gov/spanish/ency/article/003839.htm>).

Al investigar respecto de la tuberculosis bovina en Venezuela, se tiene que: *“La tuberculosis bovina, enfermedad infectocontagiosa causada por Mycobacterium bovis, se encuentra difundida por el mundo entero, es un problema de salud pública (Zoonosis), debido a que el M. bovis puede infectar al hombre produciendo un cuadro de tuberculosis clínicamente indistinguible al causado por M. tuberculosis, el cual es causa de la tuberculosis humana... El Diagnóstico de la enfermedad luce bastante complicado a la luz de las nuevas técnicas de evaluación de la respuesta inmunitaria que complementan la clásica tuberculinización y el cultivo bacteriológico. **Venezuela ha experimentado un incremento de la prevalencia 60 de cada 10.000 animales están infectados...**”* (Lo destacado es de este Despacho) (Cfr. REDVET Rev. electrón. vet. <http://www.veterinaria.org/revistas/redvet> - <http://revista.veterinaria.org> Vol. 11, N° 09, septiembre/2010).

El **señor Fabio Montano**, propietario del hato de la Hacienda La Montana, y el **Doctor Jacobo H. de Ward** vulneraron lo dispuesto en el artículo décimo séptimo del Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999, que a la letra dice:

“Artículo Décimo Séptimo: La Dirección Nacional de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario será la única autorizada para producir o autorizar la producción en el país o **la importación de antígenos y/o vacunas, para el diagnóstico** o la prevención de la Brucelosis, **Tuberculosis** y Rabia Bovina, así como de regular su uso, distribución y el control de calidad de los mismos.” (Énfasis suplido) (Cfr. Gaceta Oficial 23,778 de 20 de abril de 1999 y las fojas 766, 796 y 798 del expediente judicial Tomo II).

En este contexto, es necesario puntualizar que el artículo primero del Resuelto DAL-041-ADM-2013 de 13 de noviembre de 2013, resuelve: “Adoptar en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección Nacional de Salud Animal, el **Gamma Interferón** como prueba de Diagnóstico oficial de la Tuberculosis Bovina (Cfr. Gaceta Oficial 27,433 de 13 de diciembre de 2013 y las fojas 334-335 y 336-337 del expediente administrativo tomo II).

* El resultado positivo en las reses de Hacienda La Montana trajo como consecuencia que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario solicitara ayuda a las autoridades policiales para

controlar o impedir el movimiento de las reses. También se efectuó un rastreo de los bovinos importados por la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO), según se señala en el Informe de 17 de septiembre de 2013. Por consiguiente, la Jefa del Departamento de Epidemiología del MIDA estableció, con fundamento en el Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999, las medidas de zoonosis; es decir, cuarentena y las medidas que debían adoptarse en la Hacienda La Montana (Cfr. fojas 9-10, 11-12, 13-15, 16 y 27 del expediente administrativo Tomo I y las fojas 307-309, 310-331 y 332-333 del expediente administrativo Tomo II).

* Debido a la confirmación de la infección de tuberculosis bovina en dos (2) vacas de la Hacienda La Montana, se le notificó al señor Fabio Montano que: *“...bajo la sospecha de la presencia de la enfermedad en su hato, ejecutaremos un control oficial de la hacienda, por medio de la intradermotuberculinización de la totalidad de los bovinos mayores a 6 semanas presentes en la misma, tal cual lo establece nuestro Decreto antes citado para la declaración de hatos libres de Tuberculosis; sin este procedimiento no será posible alcanzar la meta...”*, según consta en la Nota DSA-336-13 de 4 de abril de 2013, la cual se refiere al Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999 (Cfr. fojas 35-36 y 37-52 del expediente administrativo Tomo I).

Las pruebas que se realizaron a las reses del hato de la Hacienda La Montana se observan en las fojas 53-84 del expediente administrativo Tomo I.

En la Nota de 24 de abril de 2013, el Doctor Armando Broce, Médico Veterinario de Santa Fe, Dirección Regional de Veraguas, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, le reporta al Coordinador de Salud Animal, que de acuerdo con la misión encomendada, localizó en la comunidad de El Filo, corregimiento de El Alto de Santa Fe, al señor Luis Franco y a su esposa Janisse Franco, quienes poseen tres (3) vacas Jersey, procedentes de la finca del señor Fabio Montano, ubicada en El Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé; animales que ingresaron a Santa Fe hacía treinta y dos (32) días. Los propietarios indicaron, entre otras cosas, que no contaban con documentos de la Asociación Americana de Jersey, con la numeración correspondiente a los aretes de esas vacas, aduciendo que las mismas eran importadas de los Estados Unidos por el señor Montano. Todo ello, a pesar que el artículo décimo tercero del Decreto Ejecutivo 20 de 1999, establece que: “Los

animales positivos a la Brucelosis o a la Tuberculosis Bovina serán aislados y marcados inmediatamente por el Médico Veterinario Oficial o acreditado con hierro a fuego con una letra 'B' en el caso de Brucelosis o 'T' en el caso de Tuberculosis, de dimensiones de 5 cm por 2.8 cm en la masetero derecho." (Énfasis suplido) (Cfr. foja 29 del expediente administrativo Tomo I).

* El Informe de Conducta se refiere a la **declaración de cuarentena en el hato de la Hacienda La Montana**, por medio de la **Resolución 001-ADM-DSA-13 de 8 de agosto de 2013**, así:

"En virtud de lo anterior, y atendiendo a lo que mandata la ley, **se procedió a realizar la declaración de Cuarentena sobre la finca La Montana, a través de la Resolución N° 001-ADM-DSA-13 de 8 de agosto de 2013**, a fin de establecer las medidas sanitarias correspondientes sobre la finca foco de la enfermedad.

Todo este proceso antes mencionado, **fue realizado bajo la vigilancia del MIDA y en apego a las normas sanitarias vigentes** (Decreto Ejecutivo No. 20 de 1999 adjunto), **por lo que no se ajusta a la realidad, la ausencia técnica del Ministerio aducida por la demandante.**

Asimismo, **la demandante distorsiona el texto de la Nota DSA-882-13 de 24 de septiembre de 2013**, toda vez que, la redacción de ésta no aprueba bajo ninguna circunstancia que el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT), podía ejercer manejo de control y erradicación de la Tuberculosis Bovina de la finca. **Ambas facultades control y erradicación, compete única y exclusivamente a la Dirección de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

La nota en mención establecía lo siguiente: '*...estamos anuentes a **realizar de manera conjunta y coordinada entre ambas instituciones, las actividades de diagnóstico e investigación en el rebaño de La Hacienda La Montana...***'

Es importante señalar, **que la nota en referencia no respaldaba la actividad que la demandante ejecutó para el mes de noviembre de 2012**, tal y como lo señala en su redacción (se adjunta Nota DSA-882-13). **La institución, a través de la Dirección Nacional de Salud Animal, ejecuta sus acciones en apego a lo que establece el Decreto 20 de 1999 ya mencionado; por lo tanto, todas las acciones ejecutadas fueron realizadas bajo los parámetros de éste y no bajo planos diseñados por institución ajena; razón por la cual el invocado plan diseñado por INDICASAT, no goza de aprobación alguna por parte de este ministerio.**

Aunado a lo anterior, es importante resaltar, que la demandante no mantenía relación únicamente con el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT), **sino que además solicitó al Doctor Jacobus H. De Ward, Jefe del Departamento de Tuberculosis del Instituto de Biomedicina de Venezuela, determinar la prevalencia de Tuberculosis bovina y paratuberculosis en una hacienda con ganado lechero. En el informe presentado por el señor Ward a la demandante, con fecha 13 de febrero de 2013, evidencia la utilización de biológicos que no se encontraban registrados ni habían sido avalados por esta institución. Asimismo se reportan a través de nota DSA-CZ-012-1 de 3 de abril de 2013, emitida por el jefe de Campaña Zoonosológica,**

actuaciones irregulares realizadas en la Hacienda La Montana, motivo por el cual fue emitida la Nota DSA-336-2013 de 4 de abril de 2013, en la que se le indica el apego que ésta debe tener a la normativa vigente de la autoridad competente, en este caso el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se toman otras medidas.

Asimismo, como medida sanitaria, esta institución procedió al decomiso y destrucción de antígenos para prueba de tuberculina, tal y como se demuestra en las actuaciones realizadas por la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria de este ministerio, mediante la Resolución DECA No. 25 de 4 de septiembre de 2013.

En el caso específico de la Hacienda La Montana, por parte de la Dirección de Salud Animal, se detectó movimiento ilegal del hato de la misma, a pesar de la prohibición de movilización de animales cuarentenados en una primera ocasión (Resolución 001-ADM-DSA-13 de 8 de agosto de 2013, tal y como se evidencia en el informe DSA-CZ-072-14, emitido por el Jefe de Campaña Zoonosanitaria de la Dirección de Salud lo que nos lleva a la sospecha de que la propia demandante pudo haber realizado el contagio de animales, al mantener prácticas que ponen en riesgo su hato, toda vez que desconocemos si se dieron movimientos de animales, que no pudieron ser detectados por esta institución.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 751-752 del expediente judicial y las fojas 3-6,35-36,78-82 y 87-93del expediente administrativo Tomo I y las fojas 427-428,786-789y 807-809del expediente judicial Tomo II).

Todo lo descrito en este apartado, trajo como consecuencia la expedición de la Resolución 003 ADM-DINASA - Panamá, 4 de septiembre de 2014, por medio de la cual la Dirección Nacional de Salud Animal resolvió: *“SANCIONAR al señor Fabio Montano, propietario de la Hacienda La Montana con una multa de CINCO MIL BALBOAS (B/5,000.00), por contravenir la Ley 23 de 15 de julio de 199, modificada por la Ley 44 de 1 de agosto de 2001 y No. 62 de 26 de diciembre de 2002.”* (Cfr. fojas 109-110 del expediente administrativo Tomo I).

La parte motiva de la Resolución 003 ADM-DINASA - Panamá, 4 de septiembre de 2014, hace referencia a la decisión de expedir la Resolución 001-ADM-DSA-13 de 8 de agosto de 2013, que sometió a Cuarentena a la Hacienda La Montana y a cualquier otro predio de propiedad del señor Fabio Montano donde se hubiese efectuado traslado de esos animales; ello, luego de haber encontrado en su hato nueve (9) bovinos que resultaron positivos a la prueba de tuberculosis bovina. Además, el 14 de julio de 2014, a través de la vigilancia epidemiológica que realiza la Coordinación Regional de Salud Animal de la Región 3 de Coclé, se detectaron en la finca del señor Gertrudis Valdés, ubicado en Los Hatillos, Los Naranjos, corregimiento de El Chirú,

provincia de Coclé, cuatro (4) toretes provenientes de la Hacienda La Montana a la que no se le había levantado la Cuarenta y la prohibición de movilizar esas reses. Esa labor de coordinación también facilitó la devolución de un camión de bovinos procedentes de la Hacienda La Montana que iba hacia la Subasta Ganadera de Veraguas, lo que implica la violación de las normas de cuarentena; entre éstas, el artículo décimo tercero del Decreto Ejecutivo 20 de 1999, establece que: "*Los animales positivos a la Brucelosis o a la Tuberculosis Bovina serán aislados y marcados inmediatamente por el Médico Veterinario Oficial o acreditado con hierro a fuego con una letra 'B' en el caso de Brucelosis o 'T' en el caso de Tuberculosis, de dimensiones de 5 cm por 2.8 cm en la masetero derecho.*" (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 109-110 del expediente administrativo Tomo I).

Durante el año 2014, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en coordinación con el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT) estuvieron haciendo pruebas en las reses de la Hacienda La Montana para determinar si había presencia de tuberculosis bovina (Cfr. fojas 167-198, 199-203, 206-207, 210-233, 235-258 y 261-283 del expediente administrativo Tomo I).

En la Nota DSA-DE-114-15 de 12 de mayo de 2015, el Jefe del Departamento de Epidemiología de la Dirección Nacional de Salud Animal le remitió al Jefe de Campaña de Zoonosis los resultados de los cultivos de Mycobacterias (Tuberculosis) de los años 2012, 2013 y 2014, como parte del plan de trazabilidad; la Nota de la apoderada especial de la hoy demandante, Licenciada Vianney Atencio, de fecha 13 de mayo de 2015, respecto de la negativa de su cliente para que en el hato se aplicara la prueba Elisa, fue debidamente atendida en la Nota de 28 de mayo de 2015, por el Doctor Barrera del Laboratorio Regional de Salud de DIVISA, dirigida al Director Nacional de Salud Animal, en la que se señala que **las reses de la Hacienda La Montana tenían factores de riesgo asociados a la infección del hato por Mycobacterium bovis, porque fue importado de países con la tuberculosis endémica (Costa Rica, Guatemala y México)**, entre otros; el sistema de producción de leche es en confinamiento; los bovinos fueron reactivos a la tuberculina ano caudal y a la prueba de tamiz ano caudal; y la existencia de bovinos reactivos positivos ($n = > 800$) a la tuberculina cervical simple de alta

sensibilidad, con una prevalencia promedio de muestreo del quince por ciento (15%) que no fueron sacrificados como está establecido en la norma; por medio del Memo de **4 de agosto de 2015**, se remitió el cuadro con la información sobre los hatos ganaderos tuberculinizados en Veraguas; en la Nota **DSA-DE-010-16 de 5 de febrero de 2016**, se explica todo el procedimiento detallado del seguimiento que se le dio a las fincas de la **sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, ubicadas en las provincias de Coclé y Veraguas; y en la Nota de 4 de junio de 2015, se manifiesta la imperiosa necesidad de aplicar la estrategia de erradicación, mediante el diagnóstico de los animales infectados utilizando Tuberculina Cervical Simple junto con la prueba in vitro de Gamma Interferón en paralelo, **lo que demuestra que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario sí cumplió con el servicio público que le corresponde, puesto que siempre estuvo a disposición de ejercer el acompañamiento técnico y la vigilancia sanitaria que la ley le faculta.**

En la Nota **DSA-DE-010-16 de 5 de febrero de 2016**, se señala lo siguiente:

“1. HACIENDA LA MONTANA:

Como parte de la Campaña de Vigilancia Epidemiológica para el control y la erradicación de la Tuberculosis Bovina que la Dirección de Salud Animal lleva a cabo en las lecherías del territorio nacional, en la Región 4, provincia de Coclé, el 26 de marzo de 2012, **se detectaron 3 animales sospechosos a tuberculosis** mediante la prueba de tuberculina ano caudal, realizada por el médico veterinario del MIDA Dr. Mario Palao.

Posteriormente en los meses de febrero y marzo de 2013, se realizó la tuberculinización a 1,100 bovinos con la técnica de doble comparativa, donde reaccionaron 187 animales, pese a que la medida que se toma como reactor es 5mm, se toma la decisión de evaluar mediante la prueba de Gamma Interferón a los que tienen cualquier tipo de reacción analizando 300 animales. De éstos reaccionaron 9 animales que fueron sacrificados, 8 en el Matadero oficial bajo vigilancia de los médicos veterinarios del MINSA y de Salud Animal / SINVET; uno murió y fue cremado en la finca. Posteriormente dieron positivo a *Mycobacterium bovis* por aislamiento en el laboratorio LADIV de Salud Animal. La prueba fue confirmada por laboratorio de referencia de la OIE en Argentina. En ese momento la prevalencia de la enfermedad era de 0.8181%.

El 27 de enero de 2014, se aplicó la prueba de Gamma Interferón a 1456 bovinos de los cuales reaccionaron 2 a la prueba y posteriormente saliendo negativos en aislamiento, cuya prevalencia es de 0.00% de la enfermedad.

El 15 de julio de 2014, se tuberculinizaron y aplicó Gamma Interferón a 1639 animales donde reaccionaron 94 animales a la prueba cervical simple y uno a gamma interferón. Se sacrificaron los 3 animales que reaccionaron a Gamma Interferón (enero y julio de 2014), de los que dos dieron positivo al aislamiento en el laboratorio oficial, con una prevalencia de 0.1120%.

Los Médicos Veterinarios del laboratorio de LADIV dado que los animales que reaccionaron a la doble comparativa su reacción era a la PPD Aviar, se recomendó luego de la evaluación de la finca que se suspendiera el suplemento Gallinaza, dando como resultado que bajara el número de animales que reaccionaban a la prueba, evidenciándose la reacción de los alérgenos.

El 15 de septiembre de 2014, se realizó a 1636 animales las pruebas de cervical simple (26 reactores), doble comparativa (3 reactores) y Gamma Interferón con 0 reactores.

Luego de todas las medidas sanitarias aplicadas, y recomendaciones de la Dirección Nacional se aplicaron una serie de muestreos siguiendo las recomendaciones de la OIE muestreándose en 2 ocasiones la totalidad de los animales en un intervalo de un año, sin presencia de reactores a las pruebas de Gamma Interferón y tuberculinización. Teniendo a la fecha una prevalencia de 0.00% a la enfermedad de tuberculosis bovina. Las mismas fueron aplicadas sistemáticamente de la siguiente manera: **17 de noviembre de 2014 y el 30 de octubre del 2015.**

...
CONCLUSIÓN:

Luego de la revisión de los expedientes de las fincas de propiedad de INDECO, S.A., observamos que se ha cumplido con las normativas sanitarias vigentes nacionales e internacionales para el control y la erradicación de la Tuberculosis Bovina, que está plenamente consignada en el Decreto Ejecutivo 20 del 13 de abril de 1999, por tal razón procede que se levante la cuarentena que pesa sobre estas propiedades y se emitan las certificaciones de HATO LIBRE DE TUBERCULOSIS BOVINA. Se adjuntan los certificados correspondientes.

..." (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 293-295 del expediente administrativo Tomo I y las fojas 304-306, 338-344, 349-351, 352-353, 354-355, 356, 358-360, 361-378, 383-402 del expediente administrativo Tomo II).

Por tal motivo, la Dirección Nacional de Salud Animal expidió la Resolución 001-ADM-DSA-16 de 11 de febrero de 2016, que levantó la cuarentena impuesta a la Hacienda La Montana, ubicada en Coclé, y en las fincas La María, San Antonio y Guadalupe, en Ponuga, distrito de Santiago, provincia de Veraguas, todas de propiedad de **la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** (Cfr. fojas 296-297 del expediente administrativo Tomo I).

En atención a lo indicado, **no es cierto que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario haya adelantado actuaciones que se consideren una falla o una prestación deficiente del servicio público** que le corresponde.

B. Ausencia de un daño atribuible a la entidad demandada.

Mediante **la Nota INDICASAT-DC-318-2016 de 13 de diciembre de 2016**, el Director del Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT-AIP) le remitió al

Director Nacional de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario el **Informe Técnico Científico de los días 12 y 13 de diciembre de 2016, sobre las investigaciones científicas en ejecución en las fincas de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**; ello como parte de la colaboración interinstitucional previamente acordada. Copia de esa comunicación le fue entregada al señor Fabio Montano y a la hoy demandante (Cfr. foja 409 del expediente administrativo Tomo II).

El Informe Técnico Científico indica que en febrero del año 2016, se declaró libre de tuberculosis bovina a la finca de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO); sin embargo, la misma mostraba prevalencia de infección previa con *Mycobacterium avium*, subespecie *paratuberculosis*. Por esa razón, el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT-AIP) continuó con las investigaciones científicas en la finca La Montana, para el desarrollo de una prueba de laboratorio para diagnosticar la infección de paratuberculosis, la cual fue avalada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Nota DSA-882-13. Como resultados, ***“...La investigación científica indica la presencia de vacas afectadas por *M. paratuberculosis* y *M. bovis* simultáneamente. La evaluación de más de 1,800 vacas reveló 63 vacas con reacciones a la PPD bovina mayor que 4mm. Estos 63 animales tienen en promedio 4.4. años de edad (rango 2.1 a 9.5 años), a excepción de una novilla de 0.9 años. De este grupo de animales con PPD mayor que 4mm, 30 vacas (47.6%) resultaron negativas a la confirmación de infección con *Mycobacterium bovis* por BOVIGAM. Estas vacas tienen en promedio 4.1 años de edad (rango 2.1 a 8.2 años) y su induración a la tuberculina PPD bovina fue el promedio de 6.2 mm (rango 4.0 mm – 14.0 mm)...Por su parte, de las 63 vacas con PPD mayor que 4mm, 33 vacas (52.4%) resultaron positivas a la confirmación de la infección con *Mycobacterium bovis* por BOVIGAM. Estas vacas tienen en promedio 4.7 años de edad (rango 0.9 a 9.5 años) y la induración a la tuberculina PPD bovina fue promedio de 8.8 mm (rango 0.0 mm – 26.0 mm). Solamente 2 vacas presentaban sintomatología clínica y tuberculina con necrosis. Ambas fueron sacrificadas y mostraron lesiones en sus pulmones compatibles con tuberculosis bovina. La tabla adjunto muestra un resumen de los animales***

que reaccionaron, incluyendo información de las madres.” (Cfr. fojas 409-411 y 414-415 del expediente administrativo Tomo II).

Como recomendaciones, se propusieron las siguientes: *“Los resultados de las investigaciones científicas realizadas por INDICASAT-AIP indican la reactivación de infección latente de tuberculosis en animales del hato en INDECO, S.A., únicamente en Coclé. Similar a lo que ocurre en el ser humano, los animales que fueron expuestos en el brote de 2013, desarrollaron una infección latente. Durante este estadio latente, la bacteria *Mycobacterium bovis* permanece oculta, sin presentar sintomatología. Dos (2) de los 63 animales (3.2%) desarrollaron la enfermedad dentro de los dos años posteriores a la infección. Nuestras observaciones sugieren la reactivación de la enfermedad sólo en la finca de Antón, Coclé. Una explicación plausible es que la paratuberculosis enmascaró la detección de infección latente de *M. Bovis* en las jornadas previas en finca. [Ver Bass, K.E., et al; *Clinic and Diagnostic Development of a Gamma Interferon Release Assay for Use in Bovine Tuberculosis Control Programs; Clinical Vaccine Immunology*, 2013; 20 (12)]... Con estos hallazgos **recomendamos: 1) continuar con el uso prueba de BOVIGAM en INDECO, S.A. para confirmar la tuberculina cervical doble comparativa, incluyendo PPD bovina y aviar de la casa comercial PRIONICS de 30,000UI. Esto permitirá identificar minimizar el efecto de la prevalencia de paratuberculosis en la identificación de animales sospechosos por tuberculosis bovina... La implementación de estas estrategias identificará otros posibles focos y limitará la reactivación de la enfermedad...**” (Cfr. fojas 411-413, 417-421 del expediente administrativo Tomo II).*

El cuadro adjunto al Informe Técnico Científico muestra el número de identificación cada una de las **“33 vacas (52.4%) que resultaron positivas a la confirmación de la infección con *Mycobacterium bovis* por BOVIGAM”** de la Hacienda La Montana (Cfr. fojas 412-413 del expediente administrativo Tomo II).

De acuerdo con las constancias documentales aportadas por la demandada y referenciadas en el informe de conducta, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Coordinación de Salud Animal, Región 4, de Coclé, notificó a la sociedad Inversiones para el

Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) que se iba a llevar a cabo una jornada de tuberculización los días 12 al 17 de diciembre de 2016. Veamos:

"Que a pesar de haberse ordenado el levantamiento de la cuarentena a la finca Hacienda La Montana, la misma continuó siendo objeto de vigilancia epidemiológica, razón por la que el día 30 de noviembre de 2016, a través de la Nota DSA-791-2016 de 30 de noviembre de 2016, la Dirección Nacional de Salud Animal comunica a la demandante la programación de una jornada de tuberculización, en atención a la campaña de vigilancia que ejecuta esta institución, programada para los días del 12 al 17 de diciembre de 2016." (Cfr. fojas 407-408, 409-415, 416, 424 y 752-753 del expediente judicial Tomo II y las fojas 404-405, 407 y 425 del expediente administrativo Tomo II).

La sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) es la responsable por no haberse podido llevar a cabo la jornada de tuberculización en las fechas antes indicadas; es decir, los días 12 al 17 de diciembre de 2016, por dos razones:

1. Porque: "...mediante Nota s/n, con fecha de 2 de diciembre de 2016, la demandante presenta a la Dirección Nacional de Salud Animal, su disposición de apoyar en la jornada, pero solicitan que la misma sea llevada a cabo en el mes de febrero del año 2017, aduciendo que por las fiestas decembrinas y otras causas no estarían en disposición de realizarlo en la fecha programada."; y

2. Por razón que: "... paralelamente, tal y como lo señaló la propia demandante en su redacción, realizó una práctica de tuberculización, sin la anuencia ni presencia de la autoridad competente (Dirección Nacional de Salud Animal del MIDA), los días 29 y 30 de noviembre de 2016; cuyos resultados fueron de conocimiento de este Ministerio, debido a la nota INDICASAT-DC-318-2016 de 13 de diciembre de 2016, enviada por el INDICASAT." (Lo resaltado y subrayado es de este Despacho) (Cfr. fojas 408 y 416 del expediente administrativo Tomo II y las fojas 407-408, 409-413, 414-415, 416, 424, 426 y 752-753 del expediente judicial Tomo II).

El hecho que la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) haya realizado una práctica de tuberculización en noviembre de 2016, sin autorización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, implica que esa medida no se podía volver a practicar hasta seis (6) meses después, tal como le fue comunicado por la Dirección Nacional de Salud Animal a través de la Nota DSA-791-16 de 30 de noviembre de 2016. Ello significa que esa actividad no podía retomarse

hasta el 30 de mayo de 2017. Esa es la razón, por la que técnicamente resultaba imposible que la entidad ministerial pudiera proceder en tal sentido en el mes de febrero de 2017, como fue sugerido por la empresa demandante (Cfr. foja 507 del expediente judicial Tomo II).

Dadas las implicaciones de lo planteado por la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) en su Nota de 2 de diciembre de 2016, y los efectos sobre el hato de la demandante infectado con tuberculosis bovina y la que estaba sana, pero expuesta a la enfermedad, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario decidió expedir la Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016, que resolvió suspender el certificado número 001-Región 4 de 5 de febrero de 2016, donde se declaró Libre de Tuberculosis Bovina al hato de la Hacienda La Montana; notificar a su Representante Legal; proceder inmediatamente al aislamiento y marcado con hierro a fuego con la letra T en el masetero derecho de los animales positivos a la Tuberculosis Bovina; y enviarlos en un plazo no mayor de quince (15) días al matadero para el correspondiente sacrificio, tal como lo establece el Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999 (Cfr. fojas 397-398 del expediente administrativo Tomo II).

Respecto a los hechos relacionados con la expedición de la Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016, el informe de conducta aclara lo siguiente:

“Producto de las prácticas irregulares, comprobadas en la Finca de La Montana, esta institución, a través de la Dirección de Salud Animal, como autoridad competente, procedió a emitir la Resolución No. 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016, con la cual tomó las siguientes medidas:

- **Suspensión del Certificado No. 0001- Región 4 de 5 de febrero de 2016, donde se declaró libre de tuberculosis Bovina a la Hacienda La Montana.**
- Notificar a la Representante Legal de la empresa el contenido de la referida resolución.
- Proceder a realizar las pruebas de tuberculización a partir de los primeros días del mes de febrero de 2017.
- **Proceder inmediatamente al aislamiento y marcado con hierro a fuego con la letra T, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 20 de 13 de abril de 1999.**
- Dejar bajo vigilancia epidemiológica el hato de la hacienda La Montana.
- Y ordenó que las jornadas de trabajo y tuberculización, toma de muestras de sangre y el envío, será responsabilidad exclusiva de la Dirección Nacional de Salud Animal. Además solamente se aceptará como válidos los resultados emitidos por el Laboratorio de la Dirección Nacional de Salud Animal.” (Lo

resaltado y subrayado es de este Despacho) (Cfr. fojas 407-408, 409-415, 416,424 y 752-753 del expediente judicial Tomo II).

Ante tales circunstancias, la señora Andrea Arias García, Representante Legal, y el señor Fabio Montano, Administrador General, de **la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, el 2 de enero de 2017, dirigieron una carta al Ministro de Desarrollo Agropecuario en la que se le recordó que invirtieron quinientos mil dólares (\$500,000.00) para la erradicación de la tuberculosis bovina en el hato de su propiedad y que después de lograr una certificación de libres de la enfermedad, se encontraban nuevamente inmersos en esa condición por el uso de gamma interferón demasiado sensitiva, por lo que **sugirieron aplicar, en febrero de 2017**, una de menor sensibilidad. Añaden, que por razón del cumplimiento de lo establecido en la **Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016**, la sociedad quedaba totalmente desprotegida en el aspecto económico, ya que no podían vender algún animal; que sus líneas de crédito quedaban cerradas y que únicamente contaban con la entrada de la venta de la leche, con lo que se cubre el cuarenta por ciento (40%) de los gastos de sostenimiento, al no poder mover ganado ni venderlos. Por consiguiente, propusieron el vaciado proporcional de la finca La Montana, sacrificando todas las vacas paridas, un total de cerca de mil (1,000) animales, con lo que se estaría eliminando el problema de la tuberculosis, dejando únicamente, cría, levante y novillas que no estuvieron en contacto con las vacas adultas, lo que equivale al cincuenta por ciento (50%) del hato. Además, pidieron una compensación monetaria justa por ese ganado (Cfr. fojas 514-516 del expediente administrativo Tomo III).

De los primeros argumentos expresados por la señora Andrea Arias García, Representante Legal, y el señor Fabio Montano, Administrador, de **la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** en la nota descrita en el párrafo anterior, en cuanto a los gastos en los que incurrieron para la erradicación de la enfermedad, **debemos señalar que el elemento que dio origen a los casos de tuberculosis bovina en el hato de la Hacienda La Montana en el año 2012, y sus efectos posteriores, obedeció: (a) al hecho que ellos mismos aceptan en el hecho tercero de su demanda haber ingresado animales (reses) por la provincia de Bocas del Toro, cuando el Ministerio de Desarrollo Agropecuario únicamente tiene controles de cuarentena debidamente autorizados en el país por Paso Canoas, provincia de Chiriquí, Puerto de Manzanillo y Aeropuerto**

Internacional de Tocumen; por lo que el uso de otro punto en la geografía nacional es ilegal. (b) En adición, la sociedad accionante importó al país una prueba cutánea de derivado proteico purificado (PPD, por sus siglas en inglés), sin contar con la autorización de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria; situación que violó lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 44 de 1 de agosto de 2001, que adicionó el numeral 11 al artículo 78 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, que considera como una infracción, importar productos y subproductos de origen animal, que tengan origen o procedan de zonas o regiones afectados por enfermedades exotóxicas; (c) y con ella realizó, los días 29 y 30 de noviembre de 2016, por medio del Médico Venezolano, una tuberculinización a sus bovinos con la prueba de tuberculina comparativa utilizando PPD bovina y PPD aviar (FUNDEIN), sin la anuencia ni presencia de la autoridad competente, a pesar que el numeral 10 del artículo 51 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, establece que es función de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria, entre otras, aplicar medidas técnicas, tales como muestreo y análisis de laboratorio, ya que éstas tuvieron que enterarse a través de otra fuente, lo que impidió que esa prueba pudiera ejecutarse hasta seis (6) meses después. Ello significa que esa actividad no podía retomarse hasta el 30 de mayo de 2017, por consiguiente, tampoco se podía efectuar en febrero como lo sugirieron, dada la sensibilidad de los animales a la prueba; (d) también, es la responsable por no haberse podido llevar a cabo la jornada de tuberculinización en las fechas antes indicadas; es decir, los días 12 al 17 de diciembre de 2016, puesto que en su nota alegaron las fiestas decembrinas y la ausencia de su personal para el apoyo requerido. Todo esto comprueba que el daño alegado en este proceso fue causado por la propia recurrente.

Luego de las consultas a lo interno, el Ministro de Desarrollo Agropecuario dio respuesta a la misiva de fecha el 2 de enero de 2017, de la demandante, a través de la Nota DM-0112-2017 de 20 de enero de 2017, en la que le explica a la Representante Legal y al Administrador General de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO), la importancia de saber que la tuberculosis bovina es una enfermedad crónica de los animales provocada por la bacteria *Mycobacterium bovis* (M. bovis), un bacilo perteneciente al género *Mycobacterium*, que guarda una

estrecha relación con las bacterias causantes de la tuberculosis humana y aviar; que es una importante zoonosis; es decir, que puede transmitirse al ser humano; por tanto, es de declaración obligatoria; que los síntomas pueden tardar meses o años en aparecer. Generalmente se manifiesta con signos inespecíficos. En ocasiones, la bacteria permanece latente en el organismo operador sin desencadenar la enfermedad, que es contagiosa; la vía de infección es la respiratoria por inhalación de las partículas infectadas que un animal enfermo ha expulsado al toser o respirar, cuyo riesgo aumenta si están confinados; además de la ingesta de leche cruda, comederos o bebederos contaminados y que un solo animal puede contagiar a muchos otros antes de manifestar los primeros signos clínicos (Cfr. <http://www.cresa.es/granja/tuberculosis.pdf> y la foja 562 del expediente administrativo tomo III).

El Ministro de Desarrollo Agropecuario hace referencia al Informe Técnico antes mencionado, en el que se indica que de los siete (7) muestreos que se realizaron en la Hacienda La Montana del año 2013 al 2015, los cuatro (4) primeros se hicieron en conjunto con el Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT) y los últimos tres (3) con el Laboratorio de Diagnóstico e Investigación Veterinaria (LADIV) de la Dirección Nacional de Salud Animal para el diagnóstico de tuberculosis bovina por medio de la técnica Gamma Interferón (BOVIGAM), así:

“El primer muestreo trabajado en el LADIV se realizó del 15 al 21 de septiembre de 2014, donde se trabajaron 1636 muestras correspondientes a la totalidad de animales susceptibles de la finca; el segundo muestreo se dio del 17 al 21 de noviembre de 2014, analizando igualmente 1636 muestras; por último se realizó un muestreo del 29 de octubre al 1 de noviembre del 2015 donde solo se trabajaron los animales reactivos a la Tuberculinización en campo, dando un total de 76 muestras, dando como resultado que todos los animales fueron procesados en el LADIV por los técnicos entrenados y capacitados del MIDA para procesar el GAMMA INTERFERÓN, y por parte del INDICASAT estuvo presente el Doctor Amador Goodridge y su equipo de trabajo. Estas muestras fueron obtenidas en tres grupos de trabajo, conformados por el personal de la finca, personal del MIDA y personal del INDICASAT.

Luego de todas las medidas sanitarias aplicadas y recomendaciones de la Dirección Nacional de Salud Animal se aplicaron una serie de muestreos como se describe en el párrafo anterior y siguiendo las recomendaciones del OIE, muestreándose en dos ocasiones la totalidad de los animales en un intervalo de un año, sin presencia de reactivos a la prueba de GAMMA INTERFERÓN y tuberculinización, por lo que se procedió al levantamiento de la Cuarentena decretada sobre la Finca La Montana y a la Expedición del Certificado de Hato Libre de Tuberculosis Bovina.

Ahora bien, es importante destacar que de acuerdo a las explicaciones técnicas de los Médicos Veterinarios, esta enfermedad puede, como ya se explicó en líneas anteriores, estar latente en animales sin mostrar reacciones o signos evidentes de la misma, motivo por el cual una primera actividad de erradicación no garantiza que se puedan dar futuros brotes, como lo es el caso de la Finca La Montana; es por ello que se mantienen las Campañas Zoonosanitarias para el monitoreo de las fincas y la comunicación de medidas que debieron tomar en cada caso sus propietarios.

Como autoridad competente, nuestras actuaciones deben estar apegadas a la legislación vigente, emanadas única y exclusivamente de acuerdo a lo que la misma permite, autoriza y obliga, es por ello que el Departamento de Campaña Zoonosanitarias, de la Dirección de Salud Animal, ejecuta sus actuaciones con apego a lo establecido en el Decreto 20 de abril de 1999, el cual no se establece en ninguno de sus artículos el pago o indemnizaciones por el sacrificio de animales o **vacíos sanitarios**.

En el cumplimiento del Decreto antes mencionado, se ejecutan medidas inmediatas que desarrollan acciones como:

1. Identificación con la letra T, en el masetero derecho (marcaje con hierro), de los bovinos reactores a gamma interferón;
2. Envío a sacrificio no más de 15 días después de la identificación;
3. Toma y envío de muestras al laboratorio central para aislamiento bacteriológico;
4. De haber aislamiento la finca se cuarentena y establece un programa de vigilancia epidemiológico en la finca cuarentenada (muestreos continuos).

Es importante resaltar que estamos ante una situación que afecta a nuestros productores, consumidores, la población en general, así como a la propia autoridad; razón por la que le conminamos a que realicemos un trabajo mancomunado, a fin de poder lograr ejecutar las medidas que nos permitan mantener dicha enfermedad al margen de los hatos del país." (Cfr. fojas 562-564 del expediente administrativo III y las fojas 501-505 del expediente administrativo Tomo II).

En lo que respecta al **sacrificio de los animales, la actuación del Ministerio de Desarrollo**

Agropecuario y la actitud de la demandante, citamos lo siguiente:

"En cuanto al proceso de envío de animales a sacrificio, el Decreto Ejecutivo No. 20 de 1999, en su capítulo IV (destinos de los animales reactores), artículo Décimo Cuarto indica claramente que: ***'El propietario de los animales quedará a enviar a matadero para su sacrificio a todos los animales que sean clasificados como positivos...'***, por lo tanto no es responsabilidad de este ministerio la coordinación con mataderos para el sacrificio de los animales retores de la finca La Montana.

Sin embargo, tal y como lo evidencias las acciones emitidas por la Dirección Nacional de Salud Animal, esta institución, brindó el apoyo necesario para que la hoy demandante, pudiese llevar a cabo el sacrificio de los animales en mataderos. Para ello, realizó comunicaciones a distintos mataderos para que se pudiese llevar a cabo el sacrificio de los animales, (Nota DSA-098-17 de 6 de marzo de 2017, Nota 013/DEPA/INPLA/C de 20 de enero de 2017, Nota de 1 de febrero de 2017 de Coclesana de Carne, S.A., adjuntas).

En cuanto a la prohibición de movilización de animales que señala la demandante, es necesario aclarar, que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tramita la movilización de los animales, siempre y cuando, el propietario del hato solicite la movilización de éste para efectos de llevar a cabo el sacrificio ordenado en la ley. En el caso de hacienda La Montana, la Dirección Nacional de Salud Animal, no recibió lo establecido en la Resolución 004-ADM-DSA-2016, que motivara la autorización de movilización del hato.

Asimismo, **la demandante distorsiona el contenido de la nota 001-DEPA-INPLA-C de 5 de enero de 2017, emitida por la Dirección Nacional de Salud Pública del Ministerio de Salud, toda vez que dicha entidad no se hace responsable para ejecutar el proceso de sacrificio de los animales**, sino que como autoridad de salud pública, establece el procedimiento para que el propietario proceda con el sacrificio de los animales y entierro de los animales reactivos, en apego a su normativa.

Durante el proceso, **la propia demandante decide realizar el sacrificio de su hato, tal y como se evidencia en nota calendada 5 de junio de 2017 y nota 12 de junio de 2017, en acompañamiento con el MIDA**, razón por la cual se levantó por parte de la Dirección Nacional de Salud Animal, un protocolo específico para atender de manera técnica la decisión tomada por la demandante de realizar el sacrificio mencionado, por las condiciones físicas en las que se encontraban los animales, circunstancia que no es resultado de ninguna acción negligente del MIDA, toda vez que los animales mantenían un estado físico deplorable, por la negligencia en el cuidado por parte de su propietario." (Cfr. fojas 754-755 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la Jefa Nacional del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud, como ente competente de las plantas de sacrificio en el manejo de las enfermedades, entre otras, de la tuberculosis, y de la disposición al final de los cadáveres y de las vísceras, le remitió **la Nota 001/DEPA/INPLA/C de 05 de enero de 2017**, al Director Nacional de Salud Animal, **por razón de las treinta y tres (33) reses de la Hacienda La Montana que resultaron positivas**, a los efectos de proceder así: el sacrificio de los animales reactivos en el Matadero Municipal de Penonomé, **donde se le dio un plazo no mayor de quince (15) días al propietario para el envío de los animales; la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** proporcionaría todo el equipo de bioseguridad adecuado para todos los funcionarios que participaran en dicho sacrificio y deberían tomar todas las precauciones de contagio al personal de planta y la limpieza con cloro después del sacrificio; contratar al personal que realizaría el traslado y el entierro de los animales reactivos; los médicos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario serían los custodios del adecuado procedimiento hasta el destino final; y

comprar cal para enterrar los restos, proporcional al número de animales a sacrificar siguiendo los protocolos internacionales (Cfr. fojas 524-525 del expediente administrativo Tomo III).

A través de la Nota DSA-CZ-002-17 de 6 de enero de 2017, el Jefe de Campañas Zoonositarias y Jefe del Programa Nacional de Sanidad Equina, le remitió a Jefe del Departamento de Planificación de la Dirección Nacional de Salud Animal (DINASA), **el informe mensual del mes de diciembre de 2016**, relativo a las campañas de Brucelosis y Tuberculosis. Allí se estableció que sobre la base del Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999, **se mantenía la vigilancia sobre ambas enfermedades para lograr el objetivo de erradicarlas**. Se indicó, además, **que en el mes de noviembre de 2016, se le solicitó al Coordinador Regional de la Región 4, que estableciera contacto con los representantes de la hoy accionante para coordinar y programar la tuberculinización, por razón que se contaba con la PPD bovina**. Se realizaron varias comunicaciones para ejecutar el trabajo del 12 al 17 de diciembre de 2016, **pero los representantes de la empresa demandante informaron que muchos de sus colaboradores estarían de vacaciones y propusieron realizar la programación para el mes de febrero de 2017**. También, se dejó consignado que en la Hacienda La Montana se realizó una jornada de tuberculinización que arrojaron, entre los resultados, **treinta y tres (33) bovinos reactivos a la prueba complementaria BOVIGAM (interferón gamma) que serían identificados con la letra T en el masetero derecho** (Cfr. foja 488-490 del expediente administrativo Tomo II).

La Jefa Nacional del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud, también expidió la Nota 009/DEPA/AL del día **11 de enero de 2017, recibida el 25 de enero de 2017, por el Representante Legal de Industrias Lácteas, S.A., en la que se le explican las medidas adoptadas para el hato de la Hacienda La Montana una vez se le suspendió el certificado que los avalaba como libre de tuberculosis, así como la normativa aplicable** (Cfr. la foja 483 del expediente administrativo Tomo II).

Para llevar a cabo tales medidas, **el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en el ejercicio de sus funciones y con el propósito de mitigar el daño causado por la recurrente, emitió la Nota DSA-005-17 de 16 de enero de 2017, por medio de la cual coordinó el sacrificio sanitario de los**

treinta y tres (33) bovinos detectados positivos en la Hacienda La Montana de propiedad de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO). En efecto, el Director Nacional de Salud Animal coordinó con la Jefa del Departamento de Control de Zoonosis, **para indicarle las medidas que debían aplicarse de manera inmediata:** proceder con el sacrificio de las mencionadas reses; programar el seguimiento y tratamiento al hato afectado con tuberculosis bovina a toda la población mayor de seis (6) meses a partir de febrero de 2017; y aplicar las normas y directrices recomendadas por organismos internacionales en materia de salud animal y salud pública en cuanto al destino de la leche y la carne proveniente de esa finca. Vale acotar que esas medidas constan en (Cfr. foja 534-535 del expediente administrativo Tomo III).

En ese mismo sentido, **el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con el propósito de mitigar el daño causado por la recurrente,** por medio del Jefe del Departamento de Campañas Zoonositarias, le remitió a la Jefa del Departamento de Protección de Alimentos (DEPA) del Ministerio de Salud, **la Nota DCZ-008-17 de 19 de enero de 2017,** para la implementación de una campaña zoonositaria a raíz de **los treinta y tres (33) bovinos detectados positivos en la Hacienda La Montana de propiedad de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** a los efectos que éstos fueran sacrificados. En dicha misiva se concluyó: ***“...los 33 bovinos reactores a la doble comparativa se van a enviar al matadero para el sacrificio, toma y envío de muestras para que se realice el aislamiento bacteriológico y tipificación del agente etiológico. Motivo por el cual solicitamos su apoyo para que los 33 bovinos en mención sean sacrificados en algún matadero oficial acreditado y cercano a la finca, tal cual lo establece el decreto 20 de abril de 1999.”*** (Énfasis suplido) (Cfr. foja 486-487 del expediente administrativo Tomo II y las fojas 540-541 del expediente administrativo tomo III).

En la **Nota de 19 de enero de 2017,** la Presidenta y Representante Legal de Coclesana de Carne, S.A., le explicó a la Jefa Nacional del Departamento de Protección de Animales **cuáles eran los requerimientos para la matanza especial del ganado bovino proveniente de la Hacienda La Montana, en la planta número 11 del Matadero Municipal de Penonomé;** ello, le fue comunicado al Administrador General de la hoy demandante, de manera que éste manifestara su respuesta

respecto de tales requerimientos (Cfr. la foja 471 del expediente administrativo Tomo II y las fojas 542-543 y 545-546 del expediente administrativo Tomo III).

En la Nota de **23 de enero de 2017**, el señor **Fabio Montano**, Administrador General de la sociedad **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, sostiene que sea el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** quien se haga cargo del sacrificio de los animales y, como sustento de su afirmación, plantea razones de índole económica, por los costos del traslado y del matadero, **cuando ésa es una responsabilidad que le corresponde al propietario del ganado** (Cfr. fojas 565-566 del expediente administrativo Tomo III).

Para ello, **nos remitimos al numeral 10 del artículo 51 de la Ley 23 de 15 de julio de 1997**, que señala:

“Artículo 51. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria tendrá las siguientes funciones:

...
10. Aplicar medidas técnicas, tales como muestreo, análisis de laboratorio, retención, tratamiento, aislamiento, cuarentena postentrada, rechazo, devolución al país de origen, reexportación, decomiso, **destrucción** y liberación al ambiente, según lo establecido en las leyes vigentes en la materia. En los casos en que sea necesaria la aplicación de alguna de las medidas técnicas, **los gastos correrán por cuenta del importador o propietario.**” (Gaceta Oficial 23,340 de 26 de julio de 1997. Página 30).

En esas circunstancias, es significativo destacar que en la **Nota CRSA-R4-019-17 de 27 de enero de 2017**, el Coordinador de Salud Animal de la Región 4, de Coclé, y el Médico Veterinario de la Zona de Antón, le informaron al Jefe de la Campaña Zoonosológica DINASA MIDA que “...**el Sr. Fabio Montano no está de acuerdo en aplicar con hierro a fuego la letra T en el macetero derecho de los animales positivos a tuberculosis... Alega que si se aplica la T solo tiene 15 días para sacrificar los animales de lo contrario sería un desacato...**” (Cfr. foja 557 del expediente administrativo Tomo III).

Es importante esta negativa del Administrador General de la Hacienda La Montana, porque con esa actitud incumplió lo establecido en **la Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016**, que resolvió, entre otras cosas, 1. **proceder inmediatamente al aislamiento**; 2. **al marcado con hierro a fuego con la letra T en el macetero derecho de los animales positivos a la Tuberculosis Bovina**; 3. **y enviarlos en un plazo no mayor de quince (15) días al matadero para el**

correspondiente sacrificio, tal como lo establece el Decreto Ejecutivo 20 de 13 de abril de 1999 (Cfr. fojas 397-398 del expediente administrativo Tomo II).

En la Nota emitida en Penonomé el **8 de febrero de 2017**, por la Presidenta de Coclesana de Carne, S.A., dirigida a la Jefa Nacional del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud, manifiesta que “...**el señor Montaña no aceptó mi oferta para sacrificar su ganado, en nuestro Matadero alegando que este ‘no es el camino a seguir’**. También observará en la carta que él hace, ciertas observaciones sobre el MIDA y el MINSA que considero corresponde a ustedes contestar. **Deseo aclarar que no es cierto que nuestro Matadero se niegue a recibir el ganado para la matanza, tal como lo indica el Sr. Montano en su carta. Una vez más, deseo recalcarle que nuestra empresa está dispuesta a colaborar con la matanza de este ganado, siempre y cuando La Hacienda La Montana, cumpla con las condiciones establecidas por nuestra empresa. Le agradeceré a la Dra. Merón me indique los pasos a seguir, a fin de resolver esta situación.**” (La negrita es de este Despacho) (Cfr. foja 609 del expediente administrativo Tomo III).

Las notas precedentes, demuestran que es el propio Administrador General de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) quien manifiesta razones para no darle cumplimiento a lo dispuesto en la **Resolución 004-ADM-DSA-16 de 27 de diciembre de 2016, de allí que el daño alegado en la segunda parte de la demanda también es responsabilidad de la accionante.**

Como muestra de la buena fe de la entidad ministerial en querer resolver la situación, se observa el correo electrónico marzo de 2017, en el que el Doctor Bredio Velasco de la Dirección Nacional de Salud Animal (DINASA) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario le dirigió al Administrador General de la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) en el que hizo referencia a: “En reunión sostenida entre secretaría técnica y nuestro equipo logramos acordar lo siguiente: En vista de la baja disponibilidad de las plantas de sacrificio, ya que algunas no aceptan los animales, otras cobran una sustanciosa suma, hemos decidido hacer el sacrificio in situ, de los animales reactivos. Estaremos haciendo las gestiones de la cal con CONAPRED para

utilizarla en las fosas. El sacrificio lo haremos sistemáticamente para obtener una mejor muestra. Debemos acordar pronto las tuberculinizaciones y el gamma interferón, que vamos a utilizar en cada ronda de muestreo. Vamos a utilizar las pistolas de tuberculinización para ganar tiempo. El equipo nuestro está a la espera para apoyar permanentemente y darle seguimiento al caso. Cualquier disposición nos avisa y la colaboración de nuestro equipo está a la orden.” (Cfr. foja 644 del expediente administrativo Tomo III).

Aunado a lo anterior, el Director Nacional de Salud Animal expidió **la Nota DSA-098-17 de 6 de marzo de 2017**, por medio de la cual le **solicitó apoyo al Gerente General de Cemex, S.A., para que permitieran el uso de su incinerador, de manera que se pudieran incinerar los restos de los bovinos luego de sacrificados** (Cfr. foja 436 del expediente administrativo Tomo II).

En adición, en la Nota CSA-R4-075-17 de **7 de abril de 2017**, se constata que el Coordinador Regional del MIDA, Región 4, Coclé, se reunió con personal del Departamento de Campaña de Zoonosis, de la Unidad Ambiental R4, la Técnica Ambiental de DINASA, dos doctores de Cuarentena, un médico y un inspector del MINSA y el encargado de la Hacienda la Montana, **para detallar el lugar donde se iba a hacer la fosa para el sacrificio de los animales**, el tamaño, la profundidad, entre otros elementos. También se detalla todo el procedimiento que se aplicó el día **6 de abril de 2017**, sobre **el sacrificio de veintiocho (28) bovinos por causas sanitarias** y las personas tanto del sector público como del privado, así como fotógrafos y medios de comunicación que participaron. Con esas actuaciones, **se le dio respuesta a la Nota de 3 de abril de 2017, emitida por la Representante Legal y el Administrador General de la hoy demandante respecto del sacrificio de los animales de la Hacienda la Montana** (Cfr. fojas 437-441 y 444-448 del expediente administrativo Tomo II).

El Coordinador de Salud Animal, Región 4, Coclé, **le solicitó a la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) que le facilitara la lista de los animales que habían sido vendidos por ella**, desde que se declaró la finca libre de tuberculosis bovina (5 de enero de 2016), hasta el 27 de diciembre de 2016, fecha de la suspensión del certificado número 001-Región 4 de 5 de febrero de 2016, donde se declaró Libre de Tuberculosis Bovina al hato de la Hacienda La Montana, por medio de **la Nota CSA-R4 085-17 de 19 de abril de 2017**. En respuesta, el señor Fabio Montano,

Administrador de la Hacienda, envió la información que le fue requerida, a través de la **Nota de 24 de abril de 2017**. Recordemos que **por las acciones irregulares adelantadas por la accionante, la práctica de tuberculización no podía retomarse hasta el 30 de mayo de 2017**(Cfr. foja 400 del expediente administrativo Tomo II y las fojas 688, 689 a 697 del expediente administrativo Tomo III).

En la Nota de **12 de junio de 2017**, la **Representante Legal y el Administrador General de la actual recurrente, se refieren a la hoja de ruta a seguir en el sacrificio de los animales y las negociaciones con los mataderos de carne**, de Coclé, en Las Tablas, y de la empresa Servicios de Carne de Panamá, S.A., en atención al inventario de mil setecientos (1,700) animales y los argumentados perjuicios económicos. En dicha comunicación, la Representante Legal y el Administrador General de **la sociedad Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** manifestaron lo que a seguidas se copia: **“...o tendríamos que ponernos de acuerdo para el sacrificio acá en la finca...”** (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 449-450, 451-453, 454 del expediente administrativo Tomo II).

En autos consta el Acta de Certificación de Sacrificio de fecha **8 de septiembre de 2017**, se indica que **los días 6 y 8 de septiembre de 2017, se llevó a cabo en las instalaciones de la Hacienda La Montana**, ubicada en Antón, corregimiento del Chirú, Buen Retiro, **el sacrificio de trescientos setenta y seis (376) bovinos, categoría vacas y novillas de vientre**, bajo la dirección y la supervisión del Coordinador de Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Coclé; dos (2) veterinarios del ministerio; tres (3) auxiliares, todos ellos, apoyados por personal de la empresa demandante; en la Nota de 20 de septiembre de 2017, el Administrador General de la hoy demandante remitido a la entidad demandada el listado de los animales sacrificados desde el 2 al 18 de septiembre de 2017 (Cfr. fojas 788-795 y 799-807 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, en el Acta de Certificación de Sacrificio de **3 de octubre de 2017**, en la que se indica que **el día 22 de septiembre de 2017, Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO) llevó a cabo en sus instalaciones en la Hacienda La Montana**, ubicada en Antón, corregimiento de El Chirú, Buen Retiro, **el sacrificio de doscientos ochenta y ocho (288) bovinos en categorías de vacas y novillas de vientre**, actuación que fue ejecutada bajo la dirección y

supervisión del Doctor Crescencio Pinto (Coordinador Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Coclé), los auxiliares Eulogio Sánchez, Pascual González, Francisco Flores y Edilio Chérigo, apoyados por el personal de esa hacienda. Por instrucciones del Doctor Pinto, ese sacrificio se realizó utilizando el producto con el nombre comercial Euthanex recomendado y proporcionado por esa institución; y todos los animales fueron soterrados. De esa misma fecha, hay un acta de entrega de los aretes de trazabilidad de los animales sacrificados (Cfr. fojas 603-609 del expediente judicial).

En adición, se observa el acta de certificación de sacrificio de **13 de octubre de 2017**, en la que se señala que **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)** le suministró al Doctor Crescencio Pinto (Coordinador Regional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en Coclé), un inventario actualizado a esa fecha de los animales que se encontraban en las instalaciones de Hacienda La Montana, haciendo un total de ciento noventa y tres (193) bovinos en categoría de crías, levante, vacas, novillas de vientre y toros. De acuerdo con el Acta de Certificación de Sacrificio calendado 20 de octubre de 2017, se colige que de esos bovinos ciento cincuenta (150) se sacrificaron y los otros cuarenta y tres (43) se destinaron para el consumo (Cfr. fojas 610-613 y 614-618 del expediente judicial).

Lo descrito en los párrafos previos, nos lleva a indicar que en el proceso bajo análisis se dio el fenómeno jurídico denominado **la culpa de la víctima**, en este caso, **Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO)**, lo que constituye una causal de eximencia de responsabilidad para el Estado, ello, porque la actual demandante incurrió en una serie de **irregularidades y violaciones a la normativa especializada antes citada que trajo como consecuencia que las reses del hato de la Hacienda La Montana mantuvieran la infección por tuberculosis bovina** (Cfr. fojas 10, 133-134, 298-305, 336-337, 407-408, 409-415, 416, 424, 473-475, 750-751, 752-753, 754-755, 756-758, 759, 760-761, 786-789, 790-793, 806 y 807-809 del expediente judicial).

Con respecto a las excluyentes o atenuantes de la responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala Tercera, en la Sentencia de 26 de enero de 2016, citó al Doctor Arturo Hoyos, quien en su obra denominada "El Derecho Contencioso-Administrativo en Panamá", indicó lo siguiente:

"Es ampliamente aceptado en la jurisprudencia y en la doctrina de nuestra tradición jurídica que la culpa de la víctima es una causal de exclusión y en algunos casos de atenuación de la responsabilidad administrativa.

...
Tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia 'la culpa de la víctima en el ámbito de la responsabilidad administrativa no es más que la violación de las obligaciones a las cuales está sujeto el administrado... **cuando la falla del servicio es ocasionada por un comportamiento culposo de la víctima**, la responsabilidad no puede ser siquiera compartida **y, menos aún, declarada en contra del ente estatal**, a condición obviamente, de que **el comportamiento de la víctima haya sido de tal naturaleza que pueda calificarse de originante del perjuicio'** (Sentencia de 1 de marzo de 1990, expediente 3260).

Considero conveniente agregar que en un sistema de responsabilidad por culpa como el nuestro además de la culpa de la víctima también excluyen la responsabilidad extracontractual del Estado el hecho de un tercero y la fuerza mayor o el caso fortuito, pero si sostiene que la responsabilidad es objetiva o por el riesgo creado, el Estado tendría que asumir responsabilidad en alguno de estos casos (hecho de terceros) pero ciertamente no en el caso de culpa de la víctima." (Lo destacado es nuestro) (HOYOS, Arturo, El Derecho Contencioso-Administrativo en Panamá (1903-2005): Una introducción Histórica de Derecho Comparado y Jurisprudencial, Panamá: Sistemas Jurídicos, S. A., 2005, Págs. 43-45).

Lo expresado en los párrafos previos demuestra **que en este proceso no existe un daño atribuible a la entidad demandada, sino que hubo culpa de la víctima.**

Sobre el particular, cobra relevancia precisar que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el **daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henao, "**el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el Estado habrá de ser responsable**" (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

C. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este orden de ideas, precisamos, tal como lo hemos expuesto con anterioridad, que en este proceso no se ha dado, por acción ni por omisión, actuaciones por parte del **Ministerio de**

Desarrollo Agropecuario que vulneren normas vigentes, ni derecho alguno de la actora; y, además, **que el supuesto daño al que ésta hace alusión no se deriva de un actuar negligente de la entidad demandada**; en consecuencia, en este proceso tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que exista la obligación a reparar civilmente; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido, toda vez que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario mantuvo una conducta vigilante e intervino las veces que fueron pertinentes.**

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

“Entre la actuación imputable a la administración y el daño causado, **debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño.** Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, si el daño no puede imputarse a la actuación de la administración, no habrá responsabilidad de ella, como sucede cuando el daño es producido...por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (La negrilla es nuestra).

Por todo lo anterior, podemos señalar que **en el negocio jurídico en estudio no concurren los elementos que el Tribunal, en la Sentencia de 2 de junio de 2003, determinó que eran necesarios para atribuirle responsabilidad extracontractual al Estado.** Veamos:

“Nuestra tradición jurídico contencioso administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente La responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: **1. La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.**

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. Así el tratadista francés André (sic) De Laubadère al explicar las características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis). El mismo autor agrega que ‘las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo’ (Traite de Droit Administratif. André De

Laubadère, Jean Claude Venecia Yves Gaudones, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817.Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño... (La negrita es nuestra).

En cuanto al supuesto daño causado producto del mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos, la Sala Tercera, mediante la Resolución de 24 de marzo de 2015, explicó qué es daño y cómo procede su resarcimiento:

“II. Daño

Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración resulta indispensable determinar la existencia de un daño. El Estado, responderá consecuentemente, de forma directa según el supuesto que se invoque, de los establecidos en el Código Judicial, artículo 97 numerales 8,9 y 10.

El demandante considera que la entidad pública denominada Correos y Telégrafos de Panamá, le causó daños y perjuicios por supuesta mala prestación del servicio postal, en relación a la devolución de un paquete de libros de Derecho provenientes de Francia, con destino al apartado No.0823-02435 (Estafeta de Plaza Concordia), arrendado a la Firma Forense ICAZA, GONZÁLEZ- RUÍZ y ALEMÁN (IGRA).

Esta Sala primeramente debe señalar que **el daño determina, la medida de reparación, pues todo daño causado y nada más que el causado, pone de relieve la naturaleza cierta y exclusivamente resarcitoria de la acción de responsabilidad.**

El daño es el primer elemento que debe quedar claro en un proceso de responsabilidad y de no existir no tiene razón la persona de comparecer a la Sala Tercera, pues no tiene por qué ser favorecida con una condena a favor que no le correspondería, sino que iría a enriquecerla sin justa causa.

Por ello, el daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil.

De allí que, como señaló el profesor René Chapuz, (en su obra Responsabilicé publique et responsabilicé privé; citado por Juan Carlos Henao en su obra El Daño) ‘sin perjuicio no hay responsabilidad’, y también nos dice el profesor Chapuz que ‘la ausencia de perjuicio, es suficiente para hacer vano cualquier intento de comprometer la responsabilidad del Estado’.

Por lo anterior es que **el daño constituye un requisito esencial de la obligación de indemnizar y si no se demuestra, no permite que se dé la responsabilidad estatal, por ello la ausencia de daño trae consecuencias negativas para quien intenta una acción en un proceso de reparación, pues ésta no se puede declarar si el daño no se prueba. El daño debe ser probado en el expediente por quien lo sufre, y es importante que lo haga conocer en el proceso.**

El principio fundamental de la indemnización es el resarcimiento económico, pago o compensación de un daño o perjuicio causado, como se ha venido señalando pues, el daño es 'el lesionamiento, o menoscabo, que se ocasiona a un interés perturbado o agredido' (MARTÍNEZ, Gilberto. Responsabilidad Civil, Biblioteca Judicial, Octava Edición Bogotá, 1995, pág. 18).

...

III. Nexo Causal

...

Para determinar la responsabilidad de la Administración también resulta indispensable la existencia de un nexo causal entre el daño causado a la persona y la actuación de la Administración.

La Sala observa que, la secuencia de hechos que precedieron a la presente demanda contencioso administrativa de indemnización ponen de manifiesto el hecho que no existe prueba alguna que acredite que el demandante tiene derecho al monto de dinero que reclama por los supuestos daños y perjuicios materiales y morales que alega haber sufrido en sus labores; ello se desprende de lo siguiente:

...

En el presente negocio, de acuerdo a lo antes expuesto y de acuerdo a las constancias procesales examinadas, esta Sala advierte primeramente que no se ha comprobado la existencia del daño que se reclama y menos aún que exista una relación de causalidad directa entre éste y la supuesta falla del servicio que alega el demandante, puesto que no se ha comprobado que el Estado sea por parte de los Correos y Telégrafos de Panamá responsable de haber brindado un servicio público defectuoso que haya podido ser objeto de indemnización.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que la Dirección de Correos y Telégrafos y el Estado panameño No Están obligados a pagarle a..., la suma de mil quinientos (B/.1,500.00) que reclama en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios a ella adscritos.

..." (La negrita es nuestra).

Por consiguiente, los elementos probatorios allegados al proceso vienen a confirmar que en el caso bajo análisis, se dio el fenómeno jurídico denominado **causas de eximencia de responsabilidad, por la culpa de la víctima**; es decir, la hoy demandante (Cfr. fojas 10, 133-134, 298-305, 336-337, 407-408, 409-415, 416, 424, 473-475, 750-751, 752-753, 754-755, 756-758, 759, 760-761, 786-789, 790-793, 806, 807-809 del expediente judicial).

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció a través de la Sentencia de fecha 17 de septiembre de 2018, que en lo medular indica:

"Esta situación es conocida doctrinalmente como concurrencia de la culpa de la víctima, la cual es explicada de la siguiente manera:

'La cuestión se traduce, por tanto, en verificar la trascendencia de la conducta de la víctima en la producción del daño, en el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de esta, siempre que las circunstancias hayan sido determinantes de la lesión y la consiguiente obligación de soportarlas en todo o en parte.' (González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco, citado por Hugo Andrés Arenas Mendoza en el libro el Régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, 2013, Colombia, página 248-249).

Con respecto a las excluyentes de responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala se pronunció respecto en su sentencia de 18 de diciembre de 2002, al indicar lo siguiente:

'Tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, la culpa de la víctima en el ámbito de la responsabilidad administrativa no es más que la violación de las obligaciones a las cuales está sujeto el administrado(...)cuando la falla del servicio es ocasionada por un comportamiento culposo de la víctima, la responsabilidad no puede ser siquiera compartida y, menos aún, declarada en contra del ente estatal, a condición obviamente, de que el comportamiento de la víctima haya sido de tal naturaleza que pueda calificarse de originante del perjuicio.'

En ese sentido, si el dañado se ha colocado previamente en situación ilegal o negligente, al no existir daño antijurídico se debilita el nexo causal y la Administración no tiene que asumir la reparación del daño, por lo que al no configurarse el daño antijurídico, como el primer requisito de las demandas de indemnización en contra del Estado, esta Superioridad no entrará al análisis del resto de los elementos que componen el fundamento indemnizatorio.

...

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ACCEDE a las pretensiones contenidas en la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios, interpuesta por el Lcdo. Luis Alberto Palacios Aparicio actuando en nombre y representación de Ricardo Santamaría Sánchez, para que se condene al Estado Panameño (Caja de Seguro Social), al pago de ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00), en concepto de daños y perjuicios causados por su destitución de la Caja de Seguro Social."

Al no existir en este proceso un daño atribuible a la entidad demandada ni un nexo causal, la consecuencia lógica es que el Estado panameño, por medio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no sea declarado responsable.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, NO ES RESPONSABLE por la supuesta falla del**

servicio público; y, en consecuencia, **NO ESTÁ OBLIGADO** a pagar la suma de veinticuatro millones doscientos veintiséis mil trescientos cuatro balboas con setenta centésimos (B/.24,226,304.70), en concepto de daños y perjuicios que solicita la firma forense Morgan y Morgan, en nombre y representación de Inversiones para el Desarrollo de Coclé, S.A. (INDECO).

IV. Pruebas:

4.1. Este Despacho **objeta** todos los medios de pruebas aducidos y aportados por la demandante. En particular, **objetamos** la Prueba Pericial en Medicina Veterinaria. Designación de perito: De acogerse esa prueba, pedimos a la Sala Tercera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 967 del Código Judicial, se tenga como perito de la entidad demandada a **José Rolando Torres Silva, Médico Veterinario**. También **objetamos** la Prueba Pericial Contable. Designación de perito: De acogerse la Prueba Pericial Contable, pedimos a la Sala Tercera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 967 del Código Judicial, se tenga como perito de la entidad demandada **al Contador Público Autorizado Alejandro Cuadra**, con cédula 8-387-186.

4.2. Se **aducen** como pruebas documentales de esta Procuraduría, los que fueron aportados por la institución junto con el informe de conducta.

4.3. Se **adjunta** la copia autenticada del expediente administrativo (tres cartapacios celestes), cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. **Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

VI. **Cuantía:** Se niega la cuantía.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Rajona
Secretaria General