

**ENTRADA No. 449-17**

**DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIEGO ALONSO DE LA GUARDIA ACTUANDO NOMBRE Y REPRESENTACION DE LA SOCIEDAD CAMPOS DE PESÉ S.A. PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. AG-0688-2014 DE 3 DE OCTUBRE DE 2014, EMITIDA POR LA ADMINISTRADORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (HOY MINISTERIO DE AMBIENTE), SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El Licenciado Diego Alonso de la Guardia, en nombre y representación de la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A. ha presentada Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante el acto impugnado, la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), dispuso sancionar con multa de seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608,930.44), a la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., por contaminación ambiental, al verter vinaza al Rio la Villa y sus afluentes. Adicionalmente, la resolución atacada, le advierte a la referida empresa que, debe presentar en un término de sesenta (60) días calendarios, un cronograma de

mantenimiento del sistema de riego de tal forma que se tenga el control necesario para evitar se produzcan futuros derrames que puedan poner en riesgo la calidad del agua en la cuenca del Río La Villa; y que deberá contar con vigilancia permanente sobre las fincas que colindan con el referido río y sus afluentes secundarios de tal forma que se evite se produzcan descargas de vinaza que puedan poner en riesgo la calidad y consumo del agua.

La mencionada resolución fue reconsiderada, ante la misma Autoridad hoy, Ministerio de Ambiente, siendo mantenida en todas sus partes por la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017.

## II. ACTO IMPUGNADO

El acto administrativo impugnado es la **Resolución. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014**, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), a través de la cual se resolvió:

**“Artículo 1. SANCIONAR** a la empresa **CAMPOS DE PESÉ S.A.**, sociedad inscrita en el Registro Público a ficha 337512, Rollo 56972, Imagen 20, de la Sección de Micropelículas Mercantil del Registro Público, cuya representación legal la ejerce el señor **RAFAEL GONZALEZ PACHECO**, varón, español, mayor de edad, con cédula personal No. E-8-83-262, por contaminación ambiental por el vertido de vinaza, al Río la Villa y sus afluentes, al pago de la suma total de **SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA BALBOAS CON 44/100 (B/. 608,930.44)**.

**Artículo 2. ADVERTIR** a la empresa **CAMPOS DE PESÉ S.A.**, que debe presentar en un término de 60 días calendarios, un cronograma de mantenimiento del sistema de riego, de tal forma que se tenga el control necesario para evitar se produzcan futuros derrames que puedan poner en riesgo la calidad del agua en la Cuenca del río La Villa.

**Artículo 3. ADVERTIR** a la empresa **CAMPOS DE PESÉ S.A.**, que deberá contar con vigilancia permanentes sobre las fincas que colindan con el Río La Villa y sus afluentes secundarios de tal forma que se evite se produzcan descargas de vinaza que puedan poner en riesgo la calidad y consumo del agua.

**Artículo 4. ADVERTIR** a la empresa **CAMPOS DE PESÉ S.A.**, que tiene un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de su notificación, para cancelar la suma total impuesta como multa por incurrir

en faltas administrativas.

**Artículo 3 (sic). NOTIFICAR**, de la presente resolución al apoderado judicial de la empresa **CAMPOS DE PESÉ S.A.**

**Artículo 5 (sic). ADVERTIR** a la empresa **CAMPOS PESÉ S.A.**, que contra la presente resolución podrá interponer recurso de reconsideración en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política de la República de Panamá, Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley 38 de 31 de julio de 2000, demás concordantes y complementarias."

### III. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

Las pretensiones planteadas por la sociedad recurrente en la demanda, consiste en:

"Solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que haga las siguientes declaraciones:

1. Que es ilegal y, por tanto, nula la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante ANAM), mediante la cual, entra (sic) otras cosas, se impone a CAMPOS DE PESÉ, una multa por la suma de **SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA BALBOAS CON 44/100 (B/. 608. 930.44)**, por la supuesta infracción de normas vigentes en materia ambiental.

2. Que es ilegal y, por tanto, nula la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente, mediante la cual se mantiene en todas sus partes la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la ANAM.

3. Que CAMPOS DE PESÉ no ha incurrido en infracción alguna de normas vigentes (sic) ambiental, por tanto, no está obligada a pagar la multa de **SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA BALBOAS CON 44/100 (B/. 608.930.44)**, que le fue impuesta mediante la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la ANAM, confirmada mediante la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente.

4. Que en el caso que se acceda a la petición de suspensión que en este mismo escrito sustentamos o, en caso de que se acceda a la misma luego de que se haya aplicado la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de

octubre de 2014, expedida por la Administración General de la ANAM, confirmada mediante la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente, solicitamos que se declare que CAMPOS DE PESE tiene derecho a que MiAmbiente le reembolse todo lo que haya pagado en cumplimiento de las resoluciones demandadas más los intereses legales causados hasta la total devolución de las sumas pagadas.

5. Que todas las anteriores declaraciones tienen efecto retroactivo a la entrada en vigencia de la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la ANAM.

En el caso de que no se acceda a las declaraciones principales que anteceden, pedimos que, subsidiariamente se declare lo siguiente:

1. Que es ilegal y por tanto nula la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente (en adelante ANAM), mediante la cual, entre otras cosas, se impone a CAMPOS DE PESE una multa por la suma de SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA BALBOAS CON 44/100 (B/. 608.930.44), por la supuesta infracción de normas vigentes en materia ambiental.

2. Que es ilegal, y por tanto nula, la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente, mediante la cual se mantiene en todas sus partes la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de ANAM. Que el incidente de fuga de vinaza. ocurrido el 19 de junio de 2014, no fue consecuencia de que CAMPOS DE PESE haya actuado con dolo, culpa o negligencia

3. Que el incidente de fuga de vinaza ocurrido el 19 de junio de 2014 en las fincas de CAMPOS DE PESE, no tuvo un impacto significativo sobre el medio ambiente ni sobre la vida humana, por tanto, la multa de SEISCIENTOS OCHO MIL NOVECIENTOS TREINTA BALBOAS CON 44/100 (B/. 608,930.44), que le fue impuesta mediante la Resolución No AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente, confirmada mediante la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente, es excesiva.

4. Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, se ordene al Ministerio de Ambiente que recalcule la multa impuesta a CAMPOS DE PESE, por la ausencia de dolo y negligencia de su parte en la ligera fuga de vinaza ocurrido el 19 de junio de 2017 (sic), reduciéndola, de manera que se ajuste a los criterios

establecidos en la Ley General de Ambiente.

5. Que en el caso de que no se acceda a la petición de suspensión que en este mismo escrito sustentamos o, en caso de que se acceda a la misma luego que se haya aplicado la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de ANAM, confirmada mediante la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, expedida por la ministra de MiAmbiente, solicitamos que se declare que CAMPOS DE PESE tiene derecho a que MiAmbiente le reembolse lo que haya pagado en cumplimiento de las resoluciones demandadas más los intereses legales causados hasta la total devolución de las sumas pagadas.

6. Que todas las anteriores declaraciones tienen efecto retroactivo a la entrada en vigencia de la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, expedida por la Administración General de la ANAM."

#### **IV. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

El apoderado judicial de la parte actora señala que el acto impugnado, viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. **El artículo 53 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000**, por el cual se reglamenta la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Ambientales, que establece el Procedimiento Administrativo de Denuncia por Infracciones Ambientales, toda vez que el Proceso Administrativo Sancionador iniciado por la ANAM contra CAMPOS DE PESÉ S.A., por infracciones ambientales, según el Informe Técnico No. ARH-001-2014 de 25 de junio de 2014, inicio por una denuncia vía telefónica, sin embargo, dentro del expediente no consta que el denunciante se haya identificado, como lo exige la norma.

2. **El artículo 55 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000**, antes indicado porque el Proceso Administrativo inició por una denuncia vía telefónica, pero no hay constancia en el expediente que la entidad demandada cumpliera con el formulario exigido por la normativa.

3. **El artículo 57 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000**, ya que dentro del expediente administrativo no consta que en el Proceso Administrativo seguido contra la hoy recurrente luego de recibida la denuncia y completado el formulario,

ésta haya sido remitido la Dirección de Asesoría Legal como lo exige la norma.

4. **El artículo 58 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000**, toda vez que la Dirección de Asesoría Legal de la ANAM, le notificó a la denunciada, sobre la existencia de un Proceso Administrativo Sancionador en su contra fuera del término que dispone la norma, es decir quince (15) días después que la entidad recibiera la denuncia.

5. **El artículo 65 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000**, porque una vez vencido la fase de alegatos, y que la entidad demandada admitiera todas las pruebas de la actora, fueron analizadas por un Comité constituido por funcionarios ambientales de menor jerarquía, y no por la Dirección General del Ambiente como correspondía.

6. **El artículo 86 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, sobre el Procedimiento Administrativo General, porque en clara violación de dichos principios de bilateralidad, contradictorio, defensa y debido proceso, la entidad no valoró las pruebas presentadas por CAMPOS DE PESÉ S.A., máxime cuando en el derecho ambiental se aplica el principio de "inversión de la carga de la prueba".

7. **El artículo 145 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, ya que si bien la sana crítica le otorga discrecionalidad al juzgador para valorar las pruebas, ello no implica que tenga la facultad de no razonar las evidencias presentadas por la actora.

8. **El artículo 140 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, toda vez que la entidad demandada, sin razón lógico-jurídica, le negó valor probatorio a todas las pruebas que aportó y adujo la empresa que eran preponderantes y fundamentales, ya que demostraban que la ligera fuga de vinaza no había causado daños ambientales que se le imputaban porque se trataba de linaza tratada.

9. **El artículo 146 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, puesto que considera que la institución no explicó razonadamente en el acto impugnado, ni el confirmatorio, el examen de los elementos probatorios, ni el mérito que les correspondía, sino que designó a una comisión que efectuó ese análisis

ilegalmente.

10. **El artículo 834 del Código Judicial**, que señala los supuestos jurídicos de la validez de los documentos como medios probatorios, porque CAMPOS DE PESÉ S.A., presentó como prueba una copia de la Certificación expedida el 6 de junio de 2014, por la Dirección Ejecutiva Regional de Herrera del MIDA, sobre el uso de vinaza en la finca Las Cabras perteneciente a dicha empresa y cuyo original reposaba en la ANAM, pero a pesar de que se trata de un documento público se rechazó su valor probatorio.

11. **El artículo 835 del Código Judicial**, que señala los supuestos jurídicos de la validez de los documentos como medios probatorios, en atención que la recurrente aportó como prueba una copia de la Certificación expedida el 6 de junio de 2014, por la Dirección Ejecutiva Regional de Herrera del MIDA, sobre el uso de vinaza en la finca Las Cabras de CAMPOS DE PESÉ S.A. y cuyo original reposaba en la ANAM, no obstante, fue desmeritada por la Comisión de forma arbitraria e ilegal.

12. **El artículo 836 del Código Judicial**, que señala los supuestos jurídicos de la validez de los documentos como medios probatorios, ya que, aunque la demandante, aportó una copia de la Certificación expedida el 6 de junio de 2014, por la Dirección Ejecutiva Regional de Herrera del MIDA, sobre el uso de vinaza en la finca antes indicada y cuyo original reposaba en la ANAM, sobre el buen uso de la vinaza, dicha prueba fue desmeritada por la comisión.

13. **El artículo 109 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de junio de 1998**, por la cual se aprueba la Ley General de Ambiente, que dispone que los informes elaborados por personal idóneo del Ministerio de Ambiente, la Contraloría General o las entidades competentes del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) constituyen prueba pericial y dan fe pública, porque considera que, con fundamento en dicha normativa, la ANAM no le permitió la posibilidad de contraprobar la información recabada en los informes técnicos de sus funcionarios.

14. **El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que estipula que los actos administrativos tienen fuerza obligatoria, debido que CAMPOS DE PESÉ S.A., aportó como prueba una copia de la Certificación expedida el 6 de junio del 2014, por la Dirección Ejecutiva Regional de Herrera del MIDA, sobre el uso de vinaza en la finca Las Cabras en la referida empresa y cuyo original reposaba en la ANAM; sin embargo, este documento fue desmeritado por la entidad demandada.

15. **El artículo 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, porque todas las que fueron presentadas por CAMPOS DE PESÉ S.A., y admitidas mediante Proveído No. 001 de 4 de agosto de 2014, por la entidad demandada, no fueron analizadas por la Dirección General de Ambiente, sino por un comité ilegalmente creado para esa función.

16. **El artículo 150 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que indica la responsabilidad de las partes de probar los hechos y su obligación de participar en la práctica de éstos, toda vez que la Certificación expedida el 6 de junio de 2014, por la Dirección Ejecutiva Regional de Herrera de MIDA sobre el uso de vinaza en la finca Las Cabras de la sociedad recurrente y cuyo original reposaba en la ANAM, presentada como prueba por la actora, fue negada por la autoridad demandada bajo el argumento de que “no se anexan las evidencias a través de la cual el MIDA llevo (sic) a esta conclusión”.

17. **El artículo 106 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, Ley General del Ambiente, que establece la responsabilidad de reparar el daño al ambiente por parte de quien lo produzca, debido que a su juicio la entidad demandada sin mayor explicación concluyó que CAMPOS DE PESÉ S.A., ha incumplido su obligación de prevenir el daño y controlar el daño ambiental, lo cual a su juicio no es cierto.

18. **El artículo 107 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, debido que sin mayor explicación se concluyó que la hoy actora ha incumplido su obligación de prevenir el daño y controlar el daño ambiental, lo cual a su juicio no es cierto.

19. **El artículo 108 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, en atención que los



informes técnicos elaborados por la entidad demandada no tienen sustento técnico y científico suficiente para que se puede concluir que la empresa causó un daño al ambiente y a la salud humana, que ameritan una sanción de Seiscientos Ocho Mil Novecientos Treinta Balboas con 44/100 B/. 608,930.44).

20. **El artículo 109 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, toda vez que la ligera fuga de vinaza ocurrida en los predios de las fincas de CAMPOS DE PESE S.A., el día 19 de junio de 2014, fue un "incidente", aunado al hecho que dicha empresa, no actuó con dolo, ni culpa, ni negligencia, ya que aplicó las mejores prácticas de la industria en el manejo de la vinaza.

21. **El artículo 112 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, puesto que ya el caudal probatorio presentado por la hoy demandante demostró que aplicó las mejores prácticas de la industria para el manejo de vinaza; sin embargo, la ANAM desmeritó todas las pruebas, y se basó en tres (3) informes técnicos preparados por sus propios funcionarios, que carecen de sustento técnico y científico, y concluyó que se había causado un daño ambiental.

22. **El artículo 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, ya que sin mayor explicación la ANAM concluyó que la sociedad impugnante ameritaba una sanción de seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608,930.44), a pesar que quedó demostrado en el proceso que aplicó las mejores prácticas de la industria de vinaza, además que no existe prueba que acredite conducta dolosa, ni negligente por parte de la empresa, lo cual hace imposible que le imponga una sanción.

23. **El artículo 101 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, porque considera que quedó demostrado en el Proceso Administrativo que la sociedad recurrente aplicó las mejores prácticas de la industria de vinaza; sin embargo, la entidad demandada desmérito los pruebas presentadas por la empresa, y se basó en tres (3) informes técnicos que habían preparado sus propios funcionarios, de donde sin mayor análisis y sin sustento técnico o científico que concluyeron erradamente que dicha empresa infringió la normativa ambiental.

24. **El artículo 102 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, ya que en el Proceso Administrativo Sancionador quedó acreditado que CAMPOS DE PESÉ S.A., en todo momento aplicó las mejores prácticas de la industria para el manejo de vinaza; sin embargo, la entidad demanda desmeritó absolutamente todas las pruebas presentadas por la empresa y se basó en tres (3) informes técnicos que habían preparado sus propios funcionarios.

25. **El artículo 103 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, porque la entidad demandada, se fundamentó en informes técnicos que carecían de sustento técnico y científico, para sancionar de firma desproporcional a la empresa.

26. **El artículo 104 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, Ley General del Ambiente, sobre la responsabilidad ambiental objetiva en materia ambiental, ya que a pesar que quedó demostrado en el Proceso Administrativo que la actora aplicó las mejores prácticas de la industria de vinaza, la entidad demandada se fundamentó en informes técnicos que carecían de sustento técnico y científico, para sancionar a la empresa.

27. **El artículo 107 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, toda vez que quedó debidamente demostrado en el proceso que la empresa aplicó las mejores prácticas de la industria de vinaza, pero la institución demandada se fundamentó en informes técnicos que carecían de sustento técnico y científico.

28. **El artículo 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, puesto que esta norma no debió ser aplicada por la entidad, ya que no estaba vigente cuando se emitió el acto, aunado a que no se tomaron las pruebas presentadas por quien demanda en el proceso.

29. **El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004**, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servicios Públicos, que estipula el principio de legalidad, debido a que la entidad ambiental debió sujetar su actuación a la Constitución, las leyes y los reglamentos que regula su actividad, no obstante, los servidores públicos de la ANAM evaluaron las pruebas

presentadas en el proceso al margen de la Ley.

30. **El artículo 16 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004**, que estipula el principio de evaluación, en atención a que la ANAM no evaluó, ni los antecedentes, los motivos, ni las consecuencias de la ligera fuga de vinaza el día 19 de junio de 2014, restándole mérito a las pruebas presentadas por la empresa.

31. **El artículo 1 de la Resolución 351 de 26 de julio de 2000**, expedida por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industria, que aprueba el reglamento técnico DGNTI-COPANIT Agua 35-2000, sobre la descarga de afluentes líquidos directamente a cuerpos y masas de aguas superficiales y subterráneas, ya que no fue aplicada por la ANAM dentro del Proceso Administrativo Sancionador, al sancionar a la recurrente con una multa desproporcional.

32. **El artículo 1 de la Resolución 597 de 12 de noviembre de 1999**, expedida por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industria, que aprueba el reglamento técnico DGNTI-COPANIT 23-395-99, Agua Potable, Definiciones y Requisitos Generales, porque a pesar que establece los requisitos físicos, químicos, biológicos y radiológicos que debe cumplir el agua potable, no fue aplicada por la ANAM en el Proceso Administrativo Sancionador.

33. **El artículo 21 de la Resolución No. 507 de 30 de diciembre de 2003**, del procedimiento para controlar la calidad del agua potable, que establece los requisitos de la estadística del muestreo de ésta, debido a que en el Informe Técnico ARH-001-2014, la ANAM fundamentó su sanción en que la vinaza disminuye la alcalinidad del agua, lo cual dificulta el proceso de potabilización de la misma, pero no tomó en cuenta lo establecido en la precitada normativa.

34. **El artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, ya que CAMPOS DE PESÉ S.A., presentó ante la Administración Regional de la ANAM, una Advertencia de Ilegalidad contra el artículo 17 del Decreto Ejecutivo No. 57 de 10

de agosto de 2004, que reglamenta los artículos 41 y 44 de la Ley General de Ambiente, no obstante, la ANAM expidió el acto impugnado antes que la Sala Tercera resolviera dicha advertencia como lo exige la norma.

**35. Los artículos 154, 155 y numerales 1 y 90 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que estipulan los, presupuestos jurídicos para la terminación del proceso, la motivación y el concepto de acto administrativo, respectivamente, porque la entidad demandada incurrió en graves errores de motivación, porque no hizo un análisis pormenorizado de los hechos, las pruebas y las disposiciones legales aplicadas para emitir el acto atacado.

**36. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que establece el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, en virtud que en el caso bajo estudio la ANAM violó el debido proceso en perjuicio de la recurrente, porque sancionó a la empresa a pesar que el proceso estaba suspendido.

**37. El artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que contempla los vicios de nulidad del acto administrativo, porque el acto atacado fue emitido con prescindencia de trámites fundamentales por la ANAM.

**38. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 julio de 2000**, que señala la prohibición de establecer trámites no previstos en la norma, ya que la ANAM no siguió el Debido Proceso establecido en el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, en el Decreto 246 del 15 de diciembre de 2004, en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en la Resolución 351 de 26 de julio de 2000, y en la Resolución 597 de 12 de noviembre de 1999.

#### **IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

De la demanda instaurada se corrió traslado a la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, quien mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala Tercera, el día 2 de octubre de 2017, señaló que en atención a la inspección y monitoreo realizado el día 20 de junio de 2014, al Río La Villa y sus afluentes, funcionarios de la Dirección Regional de Herrera de la Autoridad Nacional del Ambiente

emitieron el Informe Técnico No. ARH-001-2014 de 25 de junio de 2015, concluyendo que existía una posible contaminación de dicho río, por tales razones, la referida regional, inició un Proceso Administrativo Sancionador en contra de la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., o a quienes resulten responsables, mediante Resolución No. ARH-01-2014 de 3 de julio de 2014, por infracción a las normativas ambientales y que riñen con la legislación ambiental vigente.

De igual forma, indica que el día 8 de julio de 2014, de manera libre y voluntaria, el señor Rafael González Fernández en su calidad de representante legal de la empresa antes indicada, rindió declaración jurada ante la ANAM en cuantos los hechos ocurridos, y se le notificó de la resolución que dio inicio a la investigación. De allí que, a través de la Resolución No. ARH-02-2014 de 3 de julio de 2014, le otorgó a la empresa un término de ocho (8) días hábiles a efecto de que adujera, presentara y practicara las pruebas que estime conveniente, y terminado dicho término, cinco (5) días para la presentación de los alegatos.

En ese sentido, señala que la empresa presentó sus pruebas y alegatos en tiempo oportuno, mismas que fueron admitidas mediante Proveído No. 001 de 4 de agosto de 2014, y valoradas por el personal técnico y legal de la ANAM, cuyas conclusiones constan en el Informe Técnico Valorativo de Pruebas No. 001-2014 de 8 de agosto de 2014. Asimismo, advierte que posteriormente dicho informe técnico fue remitido a la Unidad de Economía Ambiental de la ANAM, para su debida valoración económica y determinar la cuantificación ambiental, apreciación que fue remitida a través de la Nota UNECA 010-2014 de 4 de septiembre de 2014, determinando que el daño ambiental correspondía a un monto de seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608, 930.44).

Por tales motivos, considera que el acto administrativo atacado se encuentra **fundamentado en los informes periciales que constituyen plena prueba en un proceso administrativo porque fueron elaborados por personal idóneo del Ministerio de Ambiente**, que concluyeron que la vinaza no es

incolora, inodora, e insípida puesto que la misma es un **producto residual de la fermentación de la caña de azúcar, con alto contenido orgánico, elementos que al combinarse con el agua altera su composición natural, y la misma puede ser percibida mediante el olfato.**

Aunado lo anterior, subraya la entidad ambiental que en el sitio donde se produjo el principal vertimiento de la vinaza reconocido por el representante legal de CAMPOS DE PESÉ S.A., son áreas que se encuentran represadas y donde el flujo de la corriente es más lento, y producto de ello se disminuye la cantidad de oxígeno produciendo la asfixia de las especies.

Por consiguiente, le solicita a la Sala que se sirva a declarar que **NO ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), y su acto confirmatorio.

#### **V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista Número 1433 de 6 de diciembre de 2017, el Procurador de la Administración, solicitó a la Sala, que declare que **NO ES ILEGAL** la Resolución AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, emitida por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente) y se nieguen el resto de las pretensiones, por las siguientes razones:

"...

Sobre el particular, tenemos a bien aclarar que los hechos acontecidos en el Río La Villa se registraron antes del 20 de junio de 2014, por lo que, es claro que debido a las alteraciones físicas de color y olor que presentaba dicho recurso hídrico, se alertó a diferentes instituciones para que realizaran las diligencias pertinentes que determinaran las causas que provocaron los cambios observados en dicha fuente hídrica, la cual es el suministro de agua potable para la región de Azuero.

...

Ante lo expuesto, queda claro que el hoy Ministerio de Ambiente, ante la evidente urgencia de la situación que comprometía el servicio de agua potable a una gran población, **actuó de oficio**, realizando una inspección y monitoreo técnico, a primeras horas de la mañana del día 24 de junio de 2014, de manera que **no**

**es aplicable el procedimiento de denuncia establecido en el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000**, y en tal sentido, los cargos de infracción que se refieren 53, 55, 58 y 65 de dicha norma, **así como el artículo 86 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, debe desestimarse, toda vez que se apartan de la realidad jurídica en que se desarrolló el procedimiento administrativo por claras infracciones a la regulación ambiental en que incurrió la sociedad Campos de Pese S.A. (Cfr. Fojas 20-27 del expediente judicial)

...

Tal como se infiere de la sentencia que se antecede, queda claro que **la Sala Tercera no debe constituirse en un tribunal de tercera instancia para discutir la evaluación técnica y apreciación probatoria llevada a cabo por, en este caso, el hoy Ministerio de Ambiente.**

...

Expuesto lo anterior, cabe señalar que como quiera que en materia ambiental se parte advirtiendo **la responsabilidad objetiva del actor, la carga de la prueba se invierte**, en tal sentido, corresponde al administrado contra quien se abre un proceso administrativo, probar que no ha incurrido en ninguna acción que haya vulnerado la regulación ambiental, principio inclusivo, lo tiene claro el apoderado judicial de la sociedad Campos de Pesé, S.A...

...la entidad demandada otorgó mediante Resolución ARH-02-2014 de 4 de julio de 2014, debidamente notificada el 14 de julio de 2014, el **término probatorio para que, conforme a su derecho a la defensa, dicha sociedad aportara las pruebas que estimara oportunas, mismas que fueron admitidas mediante el acto administrativo denominado Proveído 011 de fecha 4 de agosto de 2014**, pero que en realidad atiende a la naturaleza de una providencia, toda vez que la misma fue notificada el 6 de agosto de 2014 (Cfr. Fojas 156 y 207 del expediente judicial).

...

De la lectura anterior, queda claro que en materia ambiental no puede el administrado demandado pretender ser exonerado de su responsabilidad, que, a su juicio, el demandante no acreditó su 'culpa'.

Lo anterior, encuentra sustento en que el bien jurídico tutelado es el ambiente, y en tal sentido, lo que se persigue es la protección y salvaguarda del mismo; por consiguiente, somos del criterio que la sanción **impuesta a la sociedad Campos de Pesé S.A. es proporcional a las alteraciones físicas y químicas producidas en la cuenca del río La Villa debido al vertimiento de vinaza en dicha fuente hídrica en el año 2014.**

...

Aunado a lo antes explicado, debemos advertir que la sociedad **Campos de Pesé S.A.** de conformidad con los antecedentes expuestos en el informe de conducta del Ministerio de Ambiente, **es reincidente en la comisión de faltas ambientales, lo que constituye una gravante del a sanción**, tal como se advierte del artículo 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

...

De lo antes expuesto, resulta claro que la entidad demandada **actuó de conformidad con los supuestos de infracción constituidos en la norma especial citada en párrafos anteriores; pero, además se evidencia que el procedimiento administrativo se llevó a cabo atendiendo las garantías fundamentales de la administrada, entre éstas, el debido proceso, contrario a lo que esta afirma.**

...

Ante este escenario, y contrario a lo que manifiesta la sociedad actora, **el procedimiento administrativo mediante el cual se sancionó a la empresa Campos de Pesé S.A., no tenía que suspender su decisión hasta que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o Sala Tercera se pronunciara, pues en nada afectaba dicha norma tal resolución.**

Sobre la base de todos estos razonamientos, queda evidenciado que **no le asiste razón al demandante** en cuanto a los cargos de infracción de los artículos 73, 154, 155 y 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, **en cuanto a la interposición de una advertencia de ilegalidad**, toda vez que la norma sobre la cual e interpuso dicha acción no era aplicable a la decisión del proceso administrativo.

...

En ese orden de ideas, y atendiendo a lo señalado, reiteramos que la entidad demandada actuó conforme a Derecho, **ante la vulneración ambiental de una fuente hídrica tan vital como lo es el río La Villa para la población de Azuero, y en cumplimiento del debido proceso y la salvaguarda de las garantías fundamentales otorgó a la sociedad Campos de Pesé S.A., todas las oportunidades procesales para el ejercicio de su defensa**, y en tal sentido, estimamos que los cargos de infracción respecto a los artículos 15 y 16 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004; al artículo 1 de la Resolución 351 de 26 de julio de 2000; al artículo 1 de la Resolución 597 de 12 de noviembre de 1999, y al artículo 21 de la Resolución 507 de 30 de diciembre de 2003, también deben ser desestimados; **ya que se hacen evidentes los incumplimientos de la sociedad demandante en contravención de las normas ambientales, razones por las que confirme a sus facultades y al deber de protección y conservación del ambiente, la entidad demandada, abre el proceso administrativo, evacúa el periodo probatorio y finalmente concluye con la sanción del**



**administrado.**

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, emitida por el Ministerio de Ambiente, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante." (Lo subrayado por la Sala)

**VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA****1. Competencia**

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, promovida por el apoderado judicial de CAMPOS DE PESÉ S.A., con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

**2. Legitimación activa y pasiva:**

En el caso que nos ocupa, la demandante, como persona jurídica que recurre en defensa de sus derechos e intereses, contra la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), y su acto confirmatorio, contenido en la Resolución No. DM-0133-2017 de 29 de marzo de 2017, que le fueron desfavorables, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, ahora Ministerio de Ambiente, con fundamento en la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y sus modificaciones, quien funge como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

La Procuraduría de la Administración en la Demanda de Plena Jurisdicción, por mandato del numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés y defensa de la Administración.

### **3. Problema Jurídico a resolver en la presente controversia**

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), y su acto confirmatorio, mediante el cual se resuelve sancionar con multa de seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608,930.44), a la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., por contaminación ambiental por el vertido de vinaza al Río la Villa y sus afluentes. Adicionalmente, la resolución atacada, le advierte a la empresa que, debe presentar en un término de sesenta (60) días calendarios, un cronograma de mantenimiento del sistema de riego de tal forma que se tenga el control necesario para evitar se produzcan futuros derrames que puedan poner en riesgo la calidad del agua en la Cuenca del Río La Villa; de igual forma, deberá contar con vigilancia permanente sobre las fincas que colindan con el referido río y sus afluentes secundarios de tal forma que se evite se produzcan descargas de vinaza que puedan poner en riesgo la calidad y consumo del agua.

El problema jurídico central que le corresponde decidir a esta Sala se deduce a determinar si la Administración violó o no el debido proceso dentro del Proceso Administrativo Sancionador llevado en contra de la sociedad actora CAMPOS DE PESÉ S.A., por el supuesto incumplimiento de la normativa ambiental. Toda vez que, según la demandante, el acto impugnado no observó los principios de estricta legalidad motivación del acto, y proporcionalidad que rigen las actuaciones administrativas

Para resolver el fondo de los cuestionamientos planteados, procedemos a realizar un análisis de la normativa vigente en materia ambiental, así como lo establecido el procedimiento administrativo general, aplicable al negocio jurídico frente a los hechos y constancias del proceso en examen.

En este punto, la Sala estima que, es obligante en el análisis de la materia discutida, que se tome en consideración, a título de referencia, ciertas nociones

que se consideran fundamentales para dar un adecuado contexto conceptual y jurídico a la cuestión sometida a decisión.

### **La potestad sancionadora del Estado**

La potestad sancionadora del Estado, es una manifestación del *ius puniendi* general de éste, que le otorga legitimidad, capacidad o facultad para castigar o sancionar.

Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho Represor del Estado está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal. (Eduardo Gamero Casado, Severiano Fernández Ramos. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 48. Ed. fs. 458-459)

Así pues, el derecho a sancionar atribuido principalmente al Poder Judicial (penal) también tiene sus matices en el ámbito administrativo.

De allí que, la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del "*ius punendi*", para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Ello significa que, esta potestad **está sujeta al principio de legalidad**, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer sanciones a los particulares y a los funcionarios que infringen sus disposiciones.

Bajo este marco, examinemos ahora en qué consiste o cuál es el fundamento del derecho administrativo sancionador por incumplimiento de la normativa ambiental.

La **potestad sancionadora otorgada a la Autoridad Nacional del Ambiente**, ahora Ministerio de Ambiente viene dada mediante Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente de la República de Panamá, **normativa vigente** cuando se emitió el acto originario, no obstante, cabe subrayar que dicha disposición legal fue modificada por la Ley de 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, Ley 65 de 2010, y la Ley 8 de 2015. De modo que, con la promulgación de la Ley 8 del 25 de marzo de 2015, se creó el Ministerio de Ambiente, y estableció que ejercerá las funciones de la Autoridad Nacional del Ambiente, de allí que el acto confirmatorio del caso bajo estudio fue emitido por dicho ministerio.

De igual forma, cabe hacer mención que, en materia de legislación ambiental, se emitió el **Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, Ley 65 de 2010, y la Ley 8 de 2015.

En ese sentido, se observa que el artículo 7 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, modificada por la Ley 65 de 2010, estipula que la Autoridad Nacional del Ambiente tiene las siguientes atribuciones:

**“Artículo 7.** La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

6. Hacer cumplir la presente Ley, su reglamentación, las normas de calidad ambiental y las disposiciones técnicas y administrativas que por ley se le asignen.

...

18. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias. ...”

Así pues, la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente cuenta con la **potestad punitiva frente al incumplimiento de la normativa ambiental**, facultad que de acuerdo a lo establecido en el ordinal 7 del Artículo 11 del a Ley 41 de 1 de julio de 1998, puede delegar.

En este contexto como bien lo ha reconocido la Sala a través de **Sentencia de 23 de marzo de 2006**, debido a la necesidad de proteger al medio ambiente

de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales, **la responsabilidad es objetiva** a luz de lo dispuesto en la Declaración de Río de 1992, y la Ley General de Ambiente.

En ese orden de ideas, el artículo 109 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, establece que:

**“Artículo 109.** Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá **responsabilidad objetiva** por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente.”

Siendo ello así, la adopción del régimen objetivo de la responsabilidad administrativa por infracciones ambientales, implica que sólo se debe probar la **ocurrencia del daño y la relación de causalidad del administrado con el mismo, en base a los medios probatorios, es decir, no debe acreditarse si el administrado actuó con dolo o culpa en la infracción ambiental cometida.** Por tales motivos, la imposición de la sanción podrá evitarse si se acredita la fractura del nexo causal, que puede producirse por fuerza mayor, caso fortuito o hecho de un tercero. (Egúsqiza, María Luisa. El procedimiento administrativo sancionador ambiental en Colombia: aportes para la legislación en el Perú, ponencia del Seminario Internacional de la OEFA, El Derecho Administrativo sancionador Ambiental, experiencias, Colombia, España y Perú, [www.oefa.gop.pe](http://www.oefa.gop.pe))

#### **A. Análisis de las violaciones alegadas por CAMPOS DE PESÉ S.A.**

Expuestas las anteriores consideraciones, y analizados los argumentos de la actora la Sala sostiene que la demandante cuestiona que la Autoridad Nacional del Ambiente, **no siguió el debido proceso** dentro del Proceso Administrativo

Sancionador llevado en contra CAMPOS DE PESE S.A., porque, a su juicio la Administración no cumplió con las formalidades exigidas por el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, para aquellos **procesos iniciados por denuncia; tampoco le dio valor probatorio a las pruebas aportadas en el proceso** puesto que, según afirma, la ANAM solo le otorgó mérito a tres (3) informes técnicos elaborados por funcionarios de la entidad ambiental, **a pesar que carecían de sustento técnico y científico**, lo cual conllevó que le negara las pruebas aportadas de forma **manifiestamente equivocada, arbitraria, absurda e irracional**, que a su juicio acreditaban que dicha empresa, no había actuado con dolo o culpa, porque en todo momento había aplicado las mejores gestiones industriales en manejo de vinaza, y concluyera sancionarla con una multa descomunal y desproporcional, sin que se hubiese causado un daño ambiental, ni a la salud de la población; y que la entidad emitió el acto atacado, sin esperar que se resolviera la Advertencia de Ilegalidad interpuesta contra el artículo 17 del Decreto Ejecutivo 57 de 10 de agosto de 2004.

Ante tales argumentos, para el análisis de los cargos de ilegalidad aducidos en la demanda, los mismos serán agrupados de acuerdo al tema en que se sustentan de la siguiente manera:

#### **1. Proceso Administrativo Sancionador:**

La empresa alega como infringidos los artículos 53, 55, 57, 58 y 65 del Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, y 86 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, basado en el argumento que la ANAM (hoy Ministerio de Ambiente), no aplicó el Procedimiento Administrativo establecido para Denuncias Administrativas por Infracciones Ambientales contemplado en dichas normativas.

Ante tales argumentos, sostiene la Sala que es necesario subrayar que de conformidad como lo establecido en el artículo 64 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la iniciación de los procesos administrativos puede originarse de oficio o a instancia de parte interesada. Asimismo, la precitada normativa estipula en el artículo 37, que dicha Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se

surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.

En ese orden de ideas, en materia ambiental, existe una norma especial para los Procedimientos Administrativos Sancionadores iniciados por denuncia ante una infracción ambiental, que es el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, pero se advierte que para aquellos procesos originados de oficio no existe normativa, por lo cual, el procedimiento a seguir es el normado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Bajo este marco jurídico, se observa que el día 20 de junio de 2014, la Administración Regional de Herrera de la ANAM, tuvo conocimiento mediante llamada telefónica, sobre la existencia de una posible contaminación sobre "el cauce del Rio La villa, a la altura del balneario de La Arena de Chitré", como se desprende el Informe Técnico ARH-001-2014 de 25 de junio de 2014, razón por lo cual, la autoridad ambiental, dispuso mediante la Resolución No. ARH-01-2014 del 3 de julio de 2014, iniciar un procedimiento de oficio, contra la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., o quien resulte responsable, por posibles infracciones a las normativas ambientales y que riñen con la legislación ambiental vigente. (Visible a fojas a folios 59 a 60 del expediente administrativo)

Siendo ello así, ya que el caso bajo estudio inicio de oficio, el Procedimiento Administrativo aplicable es el contenido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por tales motivos, la ANAM actuó conforme a derecho, toda vez que no le es aplicable lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, ni el procedimiento administrativo de denuncias contenido en el artículo 86 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Es necesario acotar, que la ANAM hoy Ministerio de Ambiente, es la entidad rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, de allí que, en atención a que tiene el deber de asegurar el cumplimiento y aplicación de la Ley, tenía la obligación de iniciar una investigación de oficio apenas tuvo conocimiento, de los hechos que fue informado, como lo estipula el artículo 5 de

la Ley 41 de 1 de julio de 1998.

Por consiguiente, la Sala concluye que no se infringieron los artículos 53, 55, 57, 58 y 65 del Decreto Ejecutivo 57 de 16 de marzo de 2000, y 86 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alegados por CAMPOS DE PESÉ S.A.

## **2. Investigación**

Por otro lado, la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A. aduce que la ANAM no le dio valor probatorio a las pruebas aportadas en el Proceso Administrativo puesto que a su juicio la autoridad ambiental sólo le otorgó mérito a tres (3) informes suscritos por los funcionarios de la ANAM, (Informe Técnico número ARH-001-2014 de 25 de junio de 2014, Informe Técnico valorativo de pruebas número 001-2014 de 8 de agosto de 2014, y el Informe económico de daños ambientales por vertido de vinaza en el Rio La Villa), a pesar que carecían de sustento técnico y científico, lo cual conllevó que le negara las pruebas aportadas por la sociedad y que acreditaban, a su juicio, que la sociedad recurrente no había actuado con dolo o culpa, porque en todo momento aplicó las mejores gestiones industriales en manejo de vinaza, y concluyera sancionarla con una multa descomunal y desproporcional, sin que se hubiese causado un daño ambiental, ni a la salud de la población.

Al respecto este Tribunal sostiene como lo señaló el Procurador de la Administración en su Vista Número 1433 de 6 de diciembre de 2017, que la Sala Tercera no debe constituirse en un Tribunal de Tercera Instancia para discutir la evaluación técnica y apreciación probatoria llevada a cabo por el Ministerio de Ambiente, quien es la autoridad técnica rectora en materia ambiental. De esta forma, se limitará a examinar si la entidad demandada se fundamentó en las pruebas recabadas, de forma tal si reflejan un daño ambiental, que diera lugar a la sanción administrativa.

Asimismo, que, la responsabilidad en materia ambiental es objetiva por lo que la carga de la prueba se invierte, es decir, que le corresponde al infractor ambiental demostrar que no causó el daño ambiental, y que dicho material



probatorio debe ser valorado bajo las reglas de la sana crítica; en consecuencia, le corresponde observar a la Sala el material probatorio aportado dentro del negocio jurídico en estudio, para determinar la legalidad del acto atacado.

Cabe indicar que según Couture, el sistema de la sana crítica son: "*...ante todo, las reglas del correcto entendimiento humano. En ellas interfieren las reglas de la lógica, con las reglas de la experiencia del juez*". Es decir, el Juez debe decidir con arreglo a la sana crítica, no es libre de razonar a voluntad, discrecionalmente y arbitrariamente. Esta manera de actuar sería la unión de la lógica y la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos y los psicólogos llaman higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento. (Jorge Fábrega Ponce, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Plaza & Janés, agosto 2004, página 97)

Agrega el **Doctor Jorge Fábrega Ponce** que la sana crítica implica entonces:

1- Las pruebas deben obrar válidamente en el proceso, esto es, deben haberse practicado e incorporado con arreglo a las disposiciones legales.

2- La apreciación debe tener puntos objetivos de referencia y dejar constancia de ello en el fallo.

3- Examen crítico e integral de cada medio de prueba entrelazado con los distintos medios que obran en el expediente. El examen conjunto requiere obviamente, análisis del valor probatorio de cada medio en sus particularidades.

Ahora bien, la **ANAM efectuó de forma oficiosa una inspección y monitoreo en el cauce del Río la Villa y afluentes**, con la finalidad de verificar la información recibida mediante llamada telefónica sobre una posible contaminación, los días 20, 21, 22, 23 y 24 de junio de 2014, cuyos hallazgos y conclusiones se plasmaron en el **Informe Técnico ARH-001-2014 de 25 de junio de 2014**, de la siguiente forma:

## “ANÁLISIS TÉCNICO

**La vinaza** es un residuo industrial producido por la molienda de la caña de azúcar, con alto contenido de materia orgánica, potasio y calcio y cantidades moderadas de fósforo y nitrógeno, las cuales **al verterse en altas concentraciones al agua cambian de coloración, produce olores molestos, disminuye el oxígeno, altera el pH, entre otros, provocando así, que se den la muerte por asfixia de los peces situación evidenciada en el cauce del río La Villa y la cual, como se pudo evidenciar en campo, fue provocada por el vertimiento de esta sustancia en el Río La Villa, producto de las operaciones que realiza la empresa Campos de Pesé S.A.**

Además, **la vinaza en el río, disminuye la alcalinidad del agua, dificultando el proceso de potabilización del agua potable y por lo tanto, afectando directamente a toda la población.**

Dada las **condiciones topográficas** de las fincas donde se realiza el establecimiento del cultivo de caña de azúcar por parte de la empresa Campos de Pese S.A. y por razones de irrigación, **todo el excedente de la vinaza, agua o la mezcla de ambas hace que, debido a la saturación, el escurrimiento superficial converja hacia las cotas más bajas, que normalmente se dan en este sitio, hacia el afluente de la quebrada de Pesé o directamente al río La Villa.**

## CONCLUSIÓN

**El vertido de vinaza** por parte de la empresa Campos de Pesé S.A. en el corregimiento de Las Cabras hacia el cauce del Río La Villa, **provocó la afectación de la biota acuática produciendo la muerte de muchas especies acuáticas por asfixia y puso en riesgo la salud de la población de Chitré y Los Santos que se vieron afectadas por la falta de suministro de agua potable. ...”** (Lo subrayado por la Sala)

Ante tales hallazgos, la Autoridad Nacional del Ambiente dispuso mediante la Resolución No. ARH-01-2014 del 3 de julio de 2014, **iniciar un procedimiento de oficio**, contra la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., o quien resulte responsable, de igual forma, a través de la Resolución No. ARH-O2-2014 de 4 de julio de 2014, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, resolvió:

**“ARTÍCULO 1. OTORGARLE** a la parte interesada un término común improrrogable de **ocho (8) días hábiles** a efecto de que se aduzcan, presenten y

practiquen las pruebas que estime conveniente, a partir de la notificación de la presente resolución.

**ARTÍCULO 2. CONCEDER** un término perentorio de **cinco (5) días hábiles**, posteriores a la presentación y práctica de pruebas, para que presente los **alegatos de descargo**.

**ARTÍCULO 3. SOLICITAR** al concurso de las autoridades de Policía para la ejecución de este Proceso Administrativo. (Visible a foja 66-68 del expediente administrativo)

Durante la investigación se advierte que el día 8 de julio de 2014, el representante legal de CAMPOS DE PESÉ S.A., rindió declaración jurada sobre los hechos ocurridos en el cauce del Rio la Villa ante la Autoridad Nacional del Ambiente, señalando que en la empresa ocurrió un vertido de aceite de vinaza, el día 19 de junio de 2014, señalando medularmente, lo siguiente:

“16. PREGUNTADO: ¿Diga usted, señor RAFAEL GONZÁLEZ FERNANDEZ PACHECO, conoce usted los vertidos de vinaza que fueron a dar al cauce del Rio La Villa, provenientes de la empresa CAMPOS DE PESE S.A.? CONTESTADO: **actualmente tengo conocimiento del único vertido accidental de vinaza que se ha dado en Campos de Pesé**, a lo largo de toda la historia de la empresa.

20. PREGUNTADO: ¿Diga usted, señor RAFAEL González FERNANDEZ PACHECO...tiene usted conocimiento de cuando se originó el incidente por el cual se vertió vinaza al rio? CONTESTADO: hemos deducido que este incidente **debió originarse el jueves diecinueve (19) de junio en horas de la tarde**.

21. PREGUNTADO: ¿Diga usted, señor RAFAEL GONZALEZ FERNANDEZ PACHECO...si tiene conocimiento de la deficiencia o fugas encontradas en el sistema de riego, a través de los hidrantes dentro de las fincas utilizadas para el establecimiento de cultivo de caña de azúcar? CONTESTADO: **tengo conocimiento que puede haberse dado una ligera fuga algún hidrante**, pero no manejo en detalle esta información”.

Igualmente, consta a folios 204- 207 del expediente administrativo, que a la actora no le permitió practicar pruebas que contradijeran los hechos afirmados por la ANAM, toda vez que mediante el Proveído No. 001 de 4 de agosto de 2014, se admitieron los medios de convicción y alegatos presentados por la empresa

CAMPOS DE PESÉ S.A., para valoración de la autoridad ambiental.

Las pruebas y alegatos admitidos fueron los siguientes:

**“ARTÍCULO 1. ORDENAR** el Cierre para la presentación de periodo de Pruebas y Alegatos por cumplir los términos advertidos en la Resolución ARH-02-2014 del 4 de julio de 2014.

**ARTÍCULO 2. ADMITIR** las pruebas y alegatos presentados por la Empresa Campos de Pese S.A., para su valorización:

1. Fotografías tomadas el 4 de julio de 2014 del hidrante de la Parcela No. 26 (Fotos No. 1 y 2) y del punto de acumulación (foto No. 3).

2. Plano descriptivo que muestra la distancia entre el hidrante de la Parcela No. 26 a la quebrada de Pese.

3. Copia cotejada con su original del reporte de análisis de aguas superficiales realizado por la empresa AQUATEC de fecha 23 de junio de 2014.

4. Copia cotejada con su original del reporte de análisis de aguas superficiales realizado por la empresa AQUATEC de fecha 27 de junio de 2014.

5. Cuadro comparativo de resultados de análisis de muestras realizado por laboratorio independiente en distintos puntos de la Quebrada Pese, el Río la Villa y otros.

6. Plano descriptivos de la depresión natural de la parcela No. 21 confeccionado por el técnico idóneo en topografía Riquet González, con cedula de identidad número 6-6-1580 y numero de idoneidad C.I.N. 2008-304-015.

7. Estudio de caracterización y manejo de vinaza de la Empresa Campos de Pese S.A.

8. Copia de los análisis realizados por la Empresa AQUATEC sobre características de vinaza y vinaza pura de jugo de caña.

9. Copia de los análisis de suelo y la recomendación preliminar Grupo Alcoholes del Istmo (ABOPAC).

10. Nota técnica de las posibilidades de Uso de la Vinaza en la agricultura de acuerdo con su modo de acción en los suelos (TECNICAÑA).

11. **Copia de certificación expedida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) sobre uso de vinazas en fincas Las Cabras. Aducimos el original de dicha copia que reposa en la Secretaria General de ANAM, ciudad de Panamá, la cual fue entregada al licenciado Geremías Aguilar Ortiz, para**

**la fecha 15 de junio de 2014.**

12. Diagrama de riego de finca Las Cabras.

13. Información de ETESA sobre caudales promedio del Río La Villa en junio desde el año 1985 a 2000.

14. Declaración jurada del Ingeniero FELIPE NERI BONILLA LOPEZ, jefe del Departamento de Riego y Planeación Agrícola de la Empresa Campos de Pesé, S.A.

**ARTÍCULO 3: ORDENAR** a la parte técnica de la Autoridad Nacional del Ambiente Regional de Herrera, evaluar y emitir informe técnico sobre las pruebas presentadas ya que ameritan ser evaluado por idóneos (sic) experto en el tema.

**ARTÍCULO 4: NOTIFICAR** la presente Resolución al o a los apoderados judiciales de la **Empresa CAMPOS DE PESE S.A.** “

De igual forma, se aprecia que tal y como lo ordenó, el precitado **Proveído No. 001 de 4 de agosto de 2014**, la parte técnica de la Autoridad Nacional del Ambiente Regional de Herrera, en este caso, el Área de Protección Ambiental de la Regional, evaluó las pruebas presentadas como se desprende **del Informe de Evaluación de las Pruebas No. 001-2014 del 8 de agosto de 2014**, apegándose a las reglas de la sana crítica, toda vez que se aprecia que efectuó de **forma motivada** un examen crítico e integral de los catorce (14) medios de prueba admitidos y presentados, por CAMPOS DE PESÉ, S.A., y sus alegatos, entre ellas, la copia de certificación expedida por el MIDA, sobre el uso de vinazas en la finca Las Cabras. Por consiguiente, no se advierte que se haya apreciado las pruebas de forma manifiestamente equivocada, arbitraria, absurda o irracional, como alega la demandante.

En este punto es de lugar hacer mención que según lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley General de Ambiente, **los informes elaborados por personas idóneas de la Autoridad Ambiental constituyen prueba pericial y dan fe pública.**

La Sala además advierte que, en el acto atacado, así como en el confirmatorio se señalan las razones que motivaron lo decidido y las pruebas

allegadas al expediente, por tanto, es evidente que la entidad demandada s fundamentó en los medios de convicción recabados tales como declaración jurada, inspecciones y peritajes, y las valoró de forma tal, que reflejaron que quien demanda **era responsable del vertimiento de vinaza sobre el Rio La Villa**, cargo que fue reconocido por el representante legal de la empresa, a través de la **declaración jurada** rendida ante la autoridad ambiental.

Por otra parte, cabe añadir que, dentro del Proceso Contencioso Administrativo, se admitió como prueba un **peritaje ambiental** con la asistencia de experto en estos temas, con la finalidad de que en base a los libros, fotografías, testimonios, documentos y demás elementos probatorios que reposan en el expediente administrativo sancionador que guardan relación con el negocio bajo examen, resolvieran una serie de interrogantes por los hechos ocurridos el día **19 de junio de 2014**, en el rio La Villa. Dichas pruebas, luego del cumplimiento de las formalidades respectivas, fueron practicadas con la participación de los Licenciados Gonzalo Menéndez González, y Sergio Oscar Quintero Baule, en representación de la empresa CAMPOS DE PESE S.A., y el Licenciado Bolívar Sánchez Bernal, como perito del Tribunal, como expertos en temas ambientales.

De la lectura de ambos **peritajes ambientales**, la Sala constata que los dictámenes elaborados por los peritos de la parte actora, y el del Tribunal determinaron medularmente que:

“ ...

**INFORME DE LOS PERITOS DE CAMPOS DE PESE. S.A.**

1...

CAMPOS DE PESE no sólo operaba con los instrumentos de gestión ambiental exigidos por la norma, sino que la ANAM estaba en continuo conocimiento y monitoreo de los informes que presentaba la empresa. Ésta cerrada comunicación permite afirmar **que la autoridad ambiental conocía detalles de la gestión implementada por dicha empresa, incluyendo programa de riego.**

...

2....

...Esto quiere decir que el tratamiento bacteriológico de la vinaza que había CAMPOS DE PESÉ generaba una sustancia química inocua al ambiente, pero útil para la fertilización de los suelos. Por esta razón, **CAMPOS DE PESÉ no la descargaba como aguas residuales al Rio La Villa, sino que la reutilizaba.**

...

Ahora bien, **suponemos que la vinaza que se derramó en el incidente el 19 de junio de 2014, tenía sólidos suspendidos totales por el orden de 230 mg/L**, tal como lo presenta el análisis de AQUATEC de enero de 2014 visible a foja 675 del expediente de la demanda, estos se diluyeron en el volumen de agua del rio La Villa como corrió durante una (1) hora, lapso estimado para que se derramara el máximo de 44.5 m<sup>3</sup> (sic) de vinaza tratada al rio. El volumen de agua del Río La Villa que corrió durante esa hora, del 19 de junio de 2014, de acuerdo al caudal de 13 m<sup>3</sup>/s reportado por la Dirección de Hidrometeorología de ETESA mediante informe que consta de fojas 976 a 983 del expediente de la demanda, para este día fue de 46,800 m<sup>3</sup>.

3...

**La reutilización de la vinaza a través de un tratamiento bacteriológico, como fertilizante y riego, es parte del concepto de Producción Más Limpia (P+L)** que emplean las agroindustrias modernas. La vinaza recibe el siguiente tratamiento industrial:

...

Es interesante mencionar que la planta no tiene descargas directas de aguas residuales, sino a los tanques de almacenamiento de vinaza llamados depósitos. ...

El producto de la degradación microbiana era utilizado como fertilizante para la caña de azúcar. **La vinaza no es considerada veneno, ni tóxico y de acuerdo a los contenidos de materia orgánica, fósforo, nitrógeno, y potasio constituye un abono apropiado para mejorar la materia orgánica de los suelos.**

...

4....

Según declaración de Ing. Felipe Neri Bonilla (foja 199 del expediente contencioso administrativo de ANAM), **el volumen fugado hacia el Rio La Villa fue de un máximo de 44.58 m<sup>3</sup>.**

**Se cree que un hidrante ubicado en la Parcela 21, dejó escapar de menara inesperada e inadvertida, durante algún tiempo, vinaza tratada, la cual se acumuló en una depresión topográfica cercana, de**

capacidad aproximada de 172.48 m<sup>3</sup>. La presión de este volumen de líquido desplazó un tapón que cubría un drenaje (alcantarilla).

El derrame de vinaza tratada tan solo aportó 0.22 mg/L al volumen de agua que fluía en el Río La Villa. Esto significa que, empleando la misma fórmula aritmética con la ANAM, **la multa no puede superar el monto de B/. 4,662.11.**

5. ...

De acuerdo a entrevistas realizadas a RAFAEL GONZÁLEZ FERNANDEZ (Representante Legal), y luego de haber consultado el expediente, los peritos opinamos que se desprende claramente que **CAMPOS DE PESE respondió de manera oportuna**, colaborando y coordinando con los funcionarios de ANAM aquellas labores sugeridas para atender el incidente. ...

6...

De la revisión del expediente de ANAN, y de la demanda, pudimos constatar que **ANAM no realizó pruebas de colorimetría en ninguna de las muestras colectadas.**

...

8...

**La vinaza NO es un contaminante ambiental, ni es una sustancia tóxica ni es un veneno.**

...

12. ...

Como hemos dicho en respuestas anteriores en este informe pericial, **no es posible determinar la contaminación del agua por vinaza utilizando como único parámetro, la presencia de sólidos suspendidos totales.**

...

### III. CONCLUSIONES DE LOS PERITOS

...

2. **La vinaza tratada no es tóxica**, no es venenosa, por el contrario, es una sustancia utilizada para fertilizar los suelos, que tiene una acidez neutral (Ph 7.5).

3. **No hay evidencia que justifique la paralización de la planta por razones de seguridad sanitaria**, debido a que los análisis empleados por la propia ANAM dan cuenta de que los niveles de sólidos suspendidos totales (SST) en el río La Villa (tomas) estuvieron muy por debajo de los máximos permisibles de la regulación panameña. **Es importante recalcar que 40 horas después del derrame (sábado 21 de junio de**



2014 a las 9:00 a.m. las plantas de Chitré y Los Santos ya están operando y despachando agua a la población).

**4. No hay ninguna evidencia que sustente que los supuestos peces muertos afectados por asfixia** derivada de la disminución de oxígeno disuelto en el agua, por el contrario, hay muy serias dudas de que la procedencia de los peces, por antecedentes de expertos que señalan que se trata de peces marinos, en un ambiente de agua dulce, el cual no tendrían acceso de manera natural. ..."

#### **INFORME DEL PERITO DEL TRIBUNAL**

"1.

En el caso que nos ocupa la empresa Campos de Pese, **mantenía un Sistema de Riego** que consistía en utilizar las estructuras y componentes de la empresa Alcoholes del Istmo, consistente en una Laguna principal existente y en operación, donde también deposita la Vinaza sin tratar, un sistema de enfriamiento de agua, dos lagunas adicionales cada una con unidades de bombeo móviles y sistema de tuberías principales y secundarias soterradas de reciente instalación que facilitan el riego por aspersion o por gravedad dependiendo de las condiciones de las parcelas regadas.

...

**Por otra parte, también se pudo constar en las oficinas administrativas Regional de Herrera-Ministerio de Ambiente, que la empresa Campos de Pese, mantiene un historial de sanciones ambientales por incumplimientos en la normativa ambiental y que también forma parte de los instrumentos de Gestión Ambiental y que cito en la (sic) En base a lo anteriormente expuesto, somos del criterio que EL PROGRAMA DE RIEGO DE LA EMPRESA CAMPOS DE PESE NO CUMPLE CON CATORCE (14) DE LOS DIECIOCHO (18) INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL APROBADOS POR LA ANAM, y su expedición está dada por las consideraciones explicadas en párrafos anteriores y resumidas de la siguiente forma:**

2....

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto, somos del criterio que el Tratamiento de Vinaza de la empresa Campos de Pese, descrito en el EIA, Categoría I, Proyecto 'Anexo a las Instalaciones existentes de Alcoholes del Istmo', aprobado mediante Resolución DIEORA-IA-858-2011, el 21 de septiembre de 2011, Si cumple con la formalidad que exige el Decreto Ejecutivo 123 de 2009, en el instrumento ambiental aprobado correspondiente...

3....

Por todo lo expuesto en párrafos anteriores, **somos del criterio que ante ausencias o evidencias que demuestren lo contrario, no podemos concluir que el Tratamiento de la Vinaza es AMBIENTALMENTE CORRECTO.**

4. ...

En base a las declaraciones dadas por parte del Señor Rafael González Fernández Pacheco Presidente de Campos de Pese S.A., y por el Ing. Neri Bonilla López, Jefe Encargado de Riego y Planeación Agrícola, refiere que se trataba de la VINAZA TRATADA, como aquella que se vertió en el Río La Villa **de manera incidental, provocando contaminación. La vinaza tuvo su incidencia desde la Parcela 21 (aguas abajo) y por su característica depresión natural llegó al Río La Villa. Más no consta la concentración de vertido de vinaza tratada en el expediente sancionador.**

5. ...

Por lo anteriormente expuesto, y en evidencia de los hechos citados en el expediente judicial, podemos decir que la empresa Campos de Pese, SI realizo labores de Mitigación y Remediación en las áreas afectadas por el incidente de fuga de Vinaza ocurrido el 19 de junio de 2014.

...

6...

**SI existe evidencia por parte de la ANAM, con respecto a la realización de pruebas químicas y microbiológicas en el Río La Villa en fechas posteriores al evento ocurrido el diecinueve (19) de junio de 2014.** En cuanto a la colorimetría, no se tiene evidencia o registro de dicho ensayo químico en las fechas señalados como toma de muestra de agua. En tanto que en la prueba de Turbidez solo se realizaron en los días a 04, 06, 07 y 08 de Julio de 2014.

...

8. Históricamente en la década de 1970, los volúmenes crecientes de vinaza se descargaban en cuerpos de agua, principalmente ríos ubicados cerca de cultivos de caña de azúcar y refinerías de etanol. **La vinaza se consideró altamente tóxica para los animales, plantas, microbios y microflora de agua dulce y animales marinos perturbados...**

**Las consecuencias de la descarga de este efluente se conocen desde hace mucho tiempo, ya que la carga orgánica de la vinaza provoca la proliferación de microorganismos que agotan el oxígeno disuelto en el agua, matan animales y plantas acuáticas y hacen de los cuerpos de agua contaminados sean más difíciles de usar como fuentes de agua potables. Además, la descarga de**

vinaza en los cuerpos de agua libera un olor desagradable y contribuye a diseminar enfermedades endémicas como la malaria, la amebiasis y la esquistosomiasis, por ausencia de depredadores y/o vedores naturales.

...

En base a los estudios presentados, podemos deducir por simple lógica que **la Vinaza es un contaminante potencial ambiental en cuerpos de aguas superficiales (ríos y quebradas)**, cuando sus efluentes derivados de la operación de Fertirriego no son controlados adecuadamente.

19.

De acuerdo a lo que reposa en el expediente sancionador, **el Ministerio de Ambiente utilizó como referencia de calidad ambiental existente en el río La Villa antes del incidente del 19 de junio de 2014, los cauces del Río no afectadas por el cambio de coloración, lo que han denominado aguas arriba. ..."**

Aunado a lo anterior, se advierte que, en la **Diligencia Pericial de Entrega de Informe**, el perito del Tribunal, Bolívar Sánchez Bernal, Licenciado en Química, y experto ambiental, al ser cuestionado sobre **descarga de vinaza sobre un recurso químico, si produce o no efectos químicos y ambientales**, señaló lo siguiente:

“...PREGUNTADO: Diga el perito, cuales son los efectos químicos y ambientales que sobre un recurso hídrico puede ocasionar la descarga de la vinaza. CONTESTO: En función a esta interrogante, la vinaza al ser descargada a recursos hídricos o cuerpos de agua superficial **produce un efecto negativo sobre el hábitat de especies acuáticas.**

Existen diversos estudios científicos que han demostrado que **una descarga descontrolada de vinaza hacia un río produce la muerte de las especies acuáticas** y su explicación está dada en función a que existen partículas sólidas suspendidas que al aumentar su concentración en el río o en el cuerpo de agua, cambia su densidad y de esa forma otras variables en la cual, las branquias de los peces por lo cual respiran se ve afectada y ese intercambio que se requiere para su sobrevivencia es afectado.

PREGUNTADO: Explique el perito, **cómo se descompone en un recurso hídrico la vinaza y cuáles son los efectos que producen en su uso como fertilizante.** CONTESTO: La vinaza al ser vertida en un cuerpo de agua superficial y teniendo en consideración su composición **se va disolver en cerca de un 90%**, dado que sus componentes químicos son en su mayoría

solubles en agua. **La parte no soluble podrá quedar suspendida en el agua u otras dependiendo de su densidad podrán quedar en el fondo del cuerpo de masa.** En cuanto al uso de la vinaza en la agricultura, es un producto que tiene bondades y que hace un cambio significativo como fertilizante en diversos cultivos. ...

PREGUNTADO: Diga el perito, respecto a sus respuestas a las preguntas del Magistrado Sustanciador, **sobre los efectos de la vinaza, si se refiere a la vinaza cruda o a la vinaza tratada.** CONTESTO: La respuesta dada anteriormente, hicimos referencia a información científica que refiere específicamente que la vinaza en su condición de efluente hacia cuerpos de agua superficial donde mencionamos que causa un efecto negativo en las especies acuáticas, nos estamos refiriendo a su **condición de vinaza pura y sin embargo también aplica para la vinaza tratada.** PREGUNTADO: En base a su respuesta anterior, diga el perito, **si la vinaza cruda o pura y la vinaza tratada tienen la misma composición química.** CONTESTO: ...Es decir, **son distintos**, como su propia descripción se da, **la pura está concentrada y la tratada es precisamente una composición de menor concentración que la vinaza pura.** (Visible a fojas 1190-1195 del expediente judicial)

Asimismo, en la Diligencia de Entrega de Informe, se desprende que al ser cuestionado el perito designado por **CAMPOS DE PESÉ S.A.**, el Licenciado Gonzalo Menéndez, por parte de la Procuraduría de la Administración, si contaba con su idoneidad por la Junta Técnica Nacional de Química, como consta a fojas 1079 del expediente judicial, este indicó que fue contratado como experto ambiental para la confección del peritaje ambiente. La Sala, comparte el criterio del Procurador de la Administración que las afirmaciones vertidas por el perito designado por CAMPOS DE PESÉ S.A., el Licenciado Gonzalo Menéndez, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no coadyuvan al análisis que realiza este Tribunal, ya que si bien indica en dicho informe que posee Licenciatura en Química no fue aportado el certificado de idoneidad debidamente expedido por la Junta Técnica Nacional de Química, como lo exige el artículo 11 de la Ley 45 de 7 de agosto de 2001.

Ante tales peritajes, la Sala considera **preciso realizar una ponderada**

**valoración de las pruebas** de conformidad con la sana crítica y con sujeción a las pautas consagradas en el artículo 980 del Código Judicial, que indica:

“Artículo 980: La fuerza del dictamen pericial será estimada por el Juez teniendo en consideración los principios científicos en que se funde, la relación con el material de hecho, la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica, la competencia de los peritos, la uniformidad o disconformidad de sus opiniones y demás pruebas y otros elementos de convicción que ofrezca el proceso”.

En cuanto a las pautas que debe seguir el Tribunal para la apreciación probatoria de los dictámenes periciales con arreglo a las reglas de la sana crítica la doctrina nacional ha enumerado un elenco de factores que deben ser tomados en cuenta, como se observa a continuación:

### **"ELEMENTOS CONCRETOS DE VALORACIÓN.**

La experiencia demuestra que **existen ciertos elementos y criterios relevantes de apreciación probatoria que debe tomar en cuenta el juez en la valoración de la prueba pericial.** Son estos, entre otros:

1. Competencia y especialización profesional del perito en relación con la materia que dictamina (como regla, y sin perjuicio de otros elementos, mayor valor probatorio tiene un perito experto e independiente, que varios mediocres).
2. Precisión, coherencia y grado de certeza del dictamen.
3. Método de investigación y exposición.
4. Fuentes y datos que sirven de base al dictamen.
5. Principios técnicos en que se funda el dictamen.
6. Contestación a las repreguntas del opositor.
7. Comportamiento del perito en el proceso.
8. Prestigio, especialmente en los círculos profesionales y en los tribunales.
9. Sana crítica.
10. Concordancia con el resto de las pruebas." (Jorge Fábrega P., MEDIOS DE PRUEBA, Editorial Plaza & Janés, Bogotá, 2001, Tomo II, segunda edición, corregida y aumentada, págs. 533 y 534).

En ese sentido, la Sala de acuerdo a las reglas de la sana crítica procede asignarle el debido valor a cada uno de dichos dictámenes, tomando en consideración aspectos fundamentales, tales como: la competencia de los peritos; que las opiniones estuviesen sustentadas en principios científicos, y éstas guardaran relación con los elementos de convicción que consten en autos, concluyendo, que de acuerdo al material probatorio que se adjunta con los peritajes, principalmente con el dictamen rendido por el perito Bolívar Sánchez Bernal, existen elementos que determinan que la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., es el sujeto responsable del vertimiento de vinaza sobre el Rio La Villa, el día 19 de junio de 2014, y contaminó el Rio La Villa.

Así pues, de conformidad con que la Ley 41 de julio de 1998, vigente al momento que se emitió el acto atacado, toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental (art.106); el que mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente, o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes (art. 108); el incumplimiento de las normas, será sancionado por la Autoridad Nacional del Ambiente, con amonestación escrita, suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción; y la violación a las normas contempladas en la referida Ley, constituyen infracción administrativa, y será sancionada por la ANAM con multa que no excederá de diez millones de balboa (B/. 10,000.000.00). El monto de la sanción corresponderá a la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos.

En ese orden de ideas, con respecto a lo alegado por la demandante en el sentido que la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, le impuso a CAMPOS DE PESÉ S.A., una multa descomunal y desproporcional, sin que en el expediente existiera elementos probatorios que confirmaran la gravedad

del daño ambiental, este Tribunal sostiene que se acreditó además de la responsabilidad de la empresa, un daño ambiental que ameritaba la sanción impuesta, por las siguientes razones:

El jurista Ricardo Lorenzetti ha conceptualizado el **daño ambiental** como "toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio o uno o más de sus componentes". Néstor Cafferata, por su parte, lo define como "Introducir al medio ambiente cualquier índole de factores que anulen o disminuyan la función biótica. (CAFFERATTA, Néstor. Introducción al derecho ambiental. Instituto Nacional de Ecología, INE-SEMARNAT, páginas 57 y 60, 2004).

Siendo ello así, la Unidad de Economía Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, emitió **Informe Económico de Daños Ambientales por vertido de Vinaza en el Rio La Villa**, provincias de Herrera y Los Santos, el día 3 de septiembre de 2014, que determinó:

"

## I. DESCRIPCION DEL DAÑO

El presente **informe de valoración económica de daños ambientales**, forma parte del proceso administrativo que se sigue en contra de la empresa Campos de Pesé S.A., por infracción ambiental consistente en **contaminación de aguas del Rio la Villa**. Este proceso se inició **el 20 de junio de 2014**, cuando la Administración Regional del Ambiente **realizó la primera inspección de campo**, luego de detectada la contaminación de las aguas del rio La Villa por descargas de vinaza presuntamente provenientes de actividades de producción de alcohol que desarrolla la empresa Campos de Pese S.A. Según el **Informe Técnico de Inspección (ARH-001- 2014), elaborado el 25 de junio de 2014**, por la Administración Regional del ambiente de Herrera, el vertido de vinaza en el cauce del rio la Villa **ocasionó la muerte de diversas especies acuáticas y la interrupción del suministro de agua potable en la zona, poniendo en riesgo la salud de la población de Chitré y de gran parte de la provincia de Los Santos.**

**Los resultados del análisis de laboratorio para varias muestras de agua** realizadas por la ANAM **entre 22 de junio y 8 de julio 2014, aguas arriba y aguas abajo** de Campos de Pese S.A., indican que hubo **aumento de nivel de contaminación de rio La Villa.** Los datos contenidos en la tabla 1, muestran los

resultados del análisis de laboratorio de los puntos que han sido seleccionados para la valoración económica de daños ambientales por descarga de vinaza, los cuales corresponden muestras tomadas el 4 de julio de 2014.

...

Para la selección de los puntos de muestreos indicados en la Tabla 1, se tomó como criterio la fecha del muestreo, el número de puntos de muestreo tomados por día y ubicación respecto al punto de descarga. **Es decir, se procuró seleccionar una fecha de muestreo próxima de la fecha en que ocurrió la descarga de vinaza, pero que tuviera puntos de muestreo representativos del trayecto afectado del río La Villa (aguas abajo del sitio de descarga) y del trayecto no afectado (aguas arriba del sitio de descarga). Así, fue elegido el muestreo el 4 de julio de 2014 porque es el único, que cumple con estas condiciones.** Sin embargo, aún de esta fecha fueron descartados aquellos puntos de muestreo próximos a las tomas de agua de plantas potabilizadoras, porque en estos sitios generalmente hay alguna protección.

Fueron descartados, por tanto, los muestreos realizados los días 22 de junio y 2, 6, 7 y 8 de julio de 2014, respectivamente, por las siguientes razones: el número de puntos de muestreo es demasiado pequeño, no disponían de puntos de muestreo aguas arriba del sitio de descarga de vinaza y el parámetro de Sólidos Suspendidos Totales (SST) no fue estimado para algunos de esos puntos de muestreo. **De modo, la intención es obtener datos de calidad de agua de puntos representativos del tramo contaminado del río La Villa.**

De acuerdo con información proporcionada por la Administración Regional del Ambiente de Herrera, el trayecto afectado del río La Villa tiene una longitud de 38.75 kilómetros, un ancho promedio de 35 metros una profundidad promedio de 2.5 metros y el caudal probatorio (estimado para el mes de abril) es de 2.08675 m<sup>3</sup>/s. **Con estos datos, el volumen de agua contaminada se estima en 3,390,625 m<sup>3</sup> y, además, se puede inferir que la vinaza pudo demorar aproximadamente 19 días para dispersarse a través del tramo de 38.75 km desde el sitio de vertido hasta el mar."**

Asimismo, el **Informe Económico de Daños Ambientales** indico cuáles fueron los criterios y metodologías aplicados por la Unidad de Economía Ambiental, para la valoración económica de daños ambientales ocasionados a empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., concluyendo que el valor económico estimado de dichos daños corresponde aproximadamente seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608,930.44), por el vertimiento de vinaza, y



consecuentemente contaminación de las aguas del Río la Villa.

Cabe subrayar que de igual manera en el Proceso Contencioso Administrativo se admitió como prueba un **peritaje económico ambiental**, con la finalidad de que en base a los libros, fotografías, testimonios, documentos y demás elementos probatorios que reposan en el expediente administrativo sancionador que guardan relación con el negocio bajo examen, resolvieran una serie de interrogantes por los hechos ocurridos el día **19 de junio de 2014**, en el río La Villa. Dichas pruebas, luego del cumplimiento de las formalidades respectivas, fueron practicadas con la participación del Licenciado Rubiel Cajar González, en representación de la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., y la Licenciada Virginia Vergara Castañeda.

En ese sentido, la perito del Tribunal, la Licenciada Virginia Vergara Castañeda, **socioeconómica ambiental**, idoneidad 252, determinó lo siguiente respecto al grado de afectación de la flora, fauna, salud, vida humana y procesos ecológicos por causa del evento de 19 de junio de 2014:

**“Este proceso inició el 20 de junio de 2014, cuando la Administración Regional del Ambiente de Herrera realizó la primera inspección de campo, luego de detectada la contaminación de las aguas del río La Villa por descargas de vinaza presuntamente provenientes de actividades de producción de alcohol que desarrolla la empresa Campos de Pesé. Según el Informe Técnico de Inspección (ARH-001-2014), elaborado el 25 de junio de 2014 por la Administración Regional del ambiente de Herrera, el vertido de vinaza en el cauce del río La Villa ocasionó la muerte de diversas especies acuáticas y la interrupción del suministro de agua potable en la zona, poniendo en riesgo la salud de la población de Chitré y de gran parte de la provincia de Los Santos. Existe material gráfico aportado por el informe como evidencias de los efectos de la descarga, tales como la coloración de las aguas y peces muertos.**

Los resultados del análisis de laboratorio para varias muestras de agua realizadas por la ANAM entre 22 de junio y 8 de julio de 2014, aguas arriba y aguas debajo de Campos de Pese S.A., **indican que hubo un aumento del nivel de contaminación de río La Villa.** Los datos contenidos en la tabla adjunta muestran los resultados del análisis de laboratorio de los puntos que fueron seleccionados para la valoración económica de daños ambientales por descarga de vinaza, **los cuales**

**corresponden a muestras tomadas el 4 de julio de 2014.**

**El informe técnico menciona también interrupción del funcionamiento de la planta potabilizadora, y el agua embotellada que se repartió a la población, como afectaciones adicionales, sin embargo, se hace hincapié en que el costo de tales afectaciones no fue considerado para establecer el valor de los daños. Solo consideraron, estrictamente los costos de descontaminación de las aguas del río.”**

Por su parte, el Licenciado Rubiel Cajar González, **economista**, idoneidad 648, concluyó medularmente en su informe pericial que:

" ...

En todo lo revisado no consta ninguna evidencia que señale el estado anterior del área afectada, contra el cual se pueda contrastar, el verdadero impacto del suceso acontecido el 19 de junio de 2014.

...

En todo lo revisado no consta ninguna alusión a los atributos que permiten clasificar el daño ambiental.

...

**f) No consta ninguna documentación que defina el grado de afectación de la flora, fauna, salud, vida humana y procesos ecológicos, por causa del evento del 19 de junio de 2014.**

g) En consecuencia, en el caso que se hubiese demostrado la existencia de daños ambientales, que lo se ha demostrado, la sanción ascendería a B/. 2,074.83".

Ante tales peritajes, la Sala luego de ponderar los mismos a luz de la sana crítica conforme a lo establecido en el artículo 980 del Código Judicial, concluye que, en el dictamen rendido por la Licenciada Virginia Vergara Castañeda, se determinó que se ocasionó un daño ambiental sobre el río La Villa, por el derrame de vinaza ocurrido el día 19 de junio de 2014, sobre dicho recurso hídrico, por parte de la empresa CAMPOS DE PESÉ S.A., como lo determinó la autoridad ambiental.

Así pues, advertida esta situación, según lo dispuesto en los artículos 112 y 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que establecen que el incumplimiento de las normativas ambientales acarrea una sanción, y que será impuesta por la

entidad ambiental, quien tiene la facultad para sancionar con amonestación escrita, suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa o multa que no excederá de diez millones de balboas (Bl. 10,000,000.00), cuyo monto corresponderá a la **gravedad de la infracción o reincidencia del infractor**, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos, la autoridad ambiental dispuso sancionar a la hoy demandante.

En tal sentido, la Sala concluye que la autoridad ambiental actuó conforme al debido proceso, toda vez que la sanción aplicada a la empresa **es proporcional a los daños ambientales ocasionados**, y conforme a lo establecido en la normativa ambiental vigente, Ley 41 de 1 de julio de 1998, porque se acreditó que dicha empresa es el **sujeto responsable** del vertimiento de vinaza sobre el Rio La Villa, **recurso hídrico que es fuente del abastecimiento de agua potable para la potabilizadora de Chitré**, cuya contaminación provocó la paralización del sistema de agua potable de dicha planta, y la referida empresa es **reincidente** por faltas ambientales en múltiples ocasiones según la autoridad ambiental, y el vertimiento ocasionó impactos negativos ambientales, y a la salud de la población.

Cabe indicar que este Tribunal mediante **Sentencia de 23 de marzo de 2006**, en cuanto a la infracción del precitado artículo 114 de la Ley General de Ambiente, determinó que:

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

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

Asimismo, la doctrina ha señalado que la **responsabilidad objetiva**, precisamente la verificación de los daños es la causa de determinación de la responsabilidad, pues está surge cuando el daño ha sido causado, al no basarse en meras especulaciones, por tanto, el establecimiento del nexo causal entre el acto imputable al sujeto y el daño es, entonces la razón de la reparación y un presupuesto de responsabilidad junto al carácter riesgoso de la actividad. (GARCÍA, Jemina. Panorama de la Responsabilidad Internacional por Daño Ambiental publicado en Temas selectos de derecho ambiental por la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, página 499)

De igual forma, según el jurista Jaime Ossa Arbeláez, el **principio de proporcionalidad**, es "La relación que debe existir entre la falta cometida y la sanción al imponer es una cuestión que debe resolver en cada caso el juzgador. En esta tarea resulta obligado aplicar la pena consagrada en la ley de acuerdo con el grado de culpabilidad del sujeto. El juicio de proporcionalidad que debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley es necesariamente individual. **A la luz de sus criterios podrá estimarse si el castigo impuesto guarda simetría con el comportamiento y la culpabilidad del sujeto el cual se imputa**". (Jaime Ossa Arbeláez, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Legis, Segunda Edición, 2009, página 422)

Por consiguiente, la Autoridad Nacional de Ambiente emitió la Resolución AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, que dispuso SANCIONAR a CAMPOS DE PESÉ S.A., por contaminación ambiental por el vertido de vinaza, al Rio la Villa y sus afluentes, por la suma total de seiscientos ocho mil novecientos treinta balboas con 44/100 (B/. 608,930.44), y la obligación de reparar el daño causado,

aplicar medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes, conforme a lo dispuesto en la normativa ambiental.

Razón por lo cual se desestiman, los cargos de violación de los artículos 36, 46, 47, 52, 140, 145, 146, 150, 154, 155, y los numerales 1 y 90 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de los artículos 834, 835, 836 del Código Judicial, de los artículos 106, 107, 108, 109, 112 y 114 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, de los artículos 101, 102, 103, 104, 107, 109 y 111 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, de los artículos 15 y 16 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, del artículo 1 de la Resolución 351 de 26 de julio de 2000, del artículo 1 de la Resolución 597 de 12 de noviembre de 1999, y del artículo 21 de la Resolución 507 de 30 de diciembre de 2003.

#### **5. Advertencia de ilegalidad**

Finalmente, los cargos de violación que se refiere la demandante, en cuanto a la interposición de una Advertencia de Ilegalidad en contra del artículo 17 del Decreto Ejecutivo 57 de 10 de agosto de 2004, que reglamenta los artículos 41 y 44 de la Ley General de Ambiente, dentro del Proceso Administrativo sancionador en contra de CAMPOS DE PESÉ S.A., por la supuesta comisión de infracción administrativa ambiental, por vertimiento de vinaza sobre el Río La Villa.

La Sala es de la opinión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el caso bajo estudio, si bien la autoridad del ambiente decidió el proceso sancionador mediante Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, antes que se resolviera la Advertencia de Ilegalidad, no se produce la nulidad de la actuación de la Administración, por las siguientes razones:

Este Tribunal a través de la Resolución de 4 de diciembre de 2014, resolvió que la Advertencia de Ilegalidad presentada por la actora no era admisible, porque la norma advertida no era aplicable a la decisión del proceso sancionador por contaminación ambiental como consecuencia del vertimiento de vinaza en el Río

La Villa, debido que dicha norma se refiere a la facultad que tiene la autoridad ambiental de exigirle a las empresas un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de forma obligatoria, como un instrumento de gestión ambiental para determinar los impactos en el ambiente de la actividad realizada por la empresa.

De allí entonces que, la decisión no incidía en el fondo del Proceso Administrativo Sancionador bajo estudio, pues contrario a lo alegado por la parte actora, la norma legal advenida no es aplicable para resolver el proceso examinado, por tales motivos, se desestiman los cargos de violación de los artículos 73 y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Sobre la base de lo expuesto, no pueden prosperar ninguno de los cargos de ilegalidad aducidos por CAMPOS DE PESÉ S.A., por lo que este Tribunal no puede acceder a ninguna de las pretensiones de la demandante.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. AG-0688-2014 de 3 de octubre de 2014, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente), su acto confirmatorio, dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por los apoderados judiciales de CAMPOS DE PESÉ S.A., y, en consecuencia, niega las pretensiones de la accionante.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**