

la autoridad nominadora, a una funcionaria que no ha acreditado su estabilidad en cargo que ocupaba en la entidad demandada.

En tal sentido, no es aplicable el artículo 159 de la Ley N°9 de 1994, ya que la resolución impugnada se ha dictado cumpliendo con los presupuestos establecidos en ley.

De igual forma, el artículo 3 del Código Civil no resulta aplicable al presente caso, ya que reiteramos, la demandante no se encontraba acreditada como funcionaria de carrera administrativa, amparada por el derecho a la estabilidad, razón por la cual no se aplicó dicha normativa en detrimento de derechos adquiridos, sino en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad nominadora, para destituir a una funcionaria que no era de carrera.

Toda vez que los cargos de violación alegados por la parte actora no acreditan la ilegalidad del Decreto de Personal No.540 de 5 de junio de 2012, que se recurre, no es procedente declarar la nulidad del acto ni las consecuentes declaraciones solicitadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto de Personal No.540 de 5 de junio de 2012, emitido por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, no se accede a las pretensiones solicitadas.

Notifíquese.

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA RODRÍGUEZ-ROBLES & ESPINOSA, EN REPRESENTACIÓN DE PILLAR PANAMÁ, S.A, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN AG-0481-2007 DE 30 DE AGOSTO DE 2007, EMITIDA POR LA ADMINISTRADORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, EL ACTO REFORMATARIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Abel Augusto Zamorano
Fecha: 24 de Marzo de 2015
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 613-08

VISTOS:

La firma Rodríguez-Robles & Espinosa, en nombre y representación de Pillar Panamá, S. A., ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula por ilegal, la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), su acto reformativo y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES

Mediante el acto impugnado se dispuso sancionar con multa de ciento treinta mil balboas (B/.130,000.00) a la empresa Pillar Panamá, S.A., por afectación al ambiente, incumplimiento de la normativa ambiental y de la Resolución DINEORA IA-069-04 del 2 de diciembre de 2004, por medio de la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental Categoría III, para la ejecución del proyecto denominado Red Frog Beach Club, Fase I en la Isla Bastimentos, distrito de Bocas del Toro.

Adicionalmente, la resolución atacada en esta demanda contencioso administrativa, le advierte a la empresa Pillar Panamá, S.A., que, como medida accesorio, debía presentar dentro del plazo de dos (2) meses para la aprobación de la ANAM, una serie de documentos entre los cuales se detallan planes, informes, permisos, delimitaciones y programas.

La referida resolución fue reconsiderada, ante la misma Autoridad, siendo modificada en su artículo segundo mediante la Resolución AG-0526-2008 de 23 de junio de 2008, en el sentido de eliminar de entre la documentación solicitada como medida accesorio, los permisos de operación y funcionamiento otorgados por la Autoridad Marítima de Panamá, Instituto Panameño de Turismo y Ministerio de Salud y confirmada en todo lo demás.

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la demanda, consiste en la declaración de nulidad, por ilegal, de la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, y de su acto confirmatorio, y solicita como pretensión adicional, que de no acceder a la nulidad de dichos actos administrativos se ordene a la ANAM fijar el monto de la sanción proporcionalmente a la gravedad del daño que se considere probado conforme se establece en la Ley y sus reglamentos.

III. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LAS RESOLUCIONES DEMANDADAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN

Considera la parte actora, que los actos demandados infringen de manera directa por omisión, el numeral 18 del artículo 7 y el artículo 114, ambos de la Ley N°41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, que establecen la atribución de la Autoridad Nacional del Ambiente, de imponer sanciones y multas conforme lo establecido en dicha Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias el primero, y el segundo, que establece las sanciones aplicables por violación a las normas contempladas en la Ley y los parámetros que deben ser observados al momento de imponerlas.

De igual manera se demanda la violación directa por omisión de los artículos 34, 146 y 155 numeral 1 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que establecen respectivamente, que las actuaciones administrativas deben efectuarse con arreglo a los principios informadores del derecho administrativo; la obligatoriedad de exponer razonadamente en su decisión, el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda, en los casos en que deba ser motivado conforme la ley; y los casos en que deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho.

Con respecto a los cargos relativos a la infracción del numeral 18 del artículo 7 y del artículo 114 de la Ley No. 41 de 1998, señala el actor, que, cuando la ANAM estableció la multa a su representada, ésta debió ser proporcional conforme a los parámetros establecidos en la ley, ya que la propia Autoridad reconoce, en el acto acusado, que Pillar Panamá, S.A., tomó las medidas de prevención que sí fueron efectivas y minimizaron la afectación al lugar, por lo que, en la reconsideración la multa impuesta debió ser reducida, debido a que el incumplimiento no fue absoluto y la empresa no desatendió los señalamientos de la Autoridad.

Agrega, que en este caso se evidencia, del contenido de la resolución demandada, que existe una prueba de reinspección que exime o atenúa la responsabilidad de la empresa, ya que señala que los incumplimientos no están originando hallazgo, y en consecuencia no hay daños al medio ambiente, la cual es de fecha más reciente que las diligencias anteriormente aportadas al expediente, y considera que debió ser valorada por la ANAM atendiendo a la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor, conforme lo establece las normas cuya violación por omisión se alega.

En cuanto a la infracción de las normas de la Ley N°38 de 2000, expone que las mismas dejaron de aplicarse, ya que al no tomar en cuenta el contenido de la reinspección del Proyecto Red Frog Beach Club, Fase I, la Autoridad no observó la objetividad y el principio de estricta legalidad establecidos en el artículo 34 de la citada ley, y que, al no probarse la culpabilidad del agente, la motivación que se hace del acto acusado es contraria a los hechos que constan en el expediente y no considera los principios de comunidad y unidad de la prueba.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado a la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, aportado el día 22 de mayo de 2009, en el cual se explica fundamentalmente, que el demandante no identifica las motivaciones contradictorias en que, a su parecer, incurre la autoridad, para determina la certeza de la afectación al ambiente, toda vez que la sanción y las medidas accesorias impuestas en el acto demandado fueron consecuencia de las inspecciones de seguimiento y control ambiental seguidos al Proyecto Red Frog Beach Club, Fase I, cuyos hallazgos y recomendaciones no fueron técnicamente refutados por la actora dentro del proceso administrativo y fundamentado legalmente en los artículos 112 y 114 de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998.

Señala que, el artículo 109 de dicha Ley establece la responsabilidad objetiva ambiental, lo cual hace responsable a la empresa desde el año 2004, ya que ha reconocido no haber cumplido en su totalidad lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental, en la Resolución que lo aprueba y en la normativa ambiental, y si bien, en la inspección del 25 de enero de 2007 se señaló que se ha logrado reducir la contaminación, también detalla una lista de medidas que no han sido implementadas y por tanto incumplidas, que pueden causar impactos negativos al ambiente y a la población.

Finaliza expresando, que en la resolución demandada se consideraron los informes de inspección, las atenuantes al iniciarse la implementación de las medidas de mitigación y control, y las pruebas y alegatos presentados por la empresa dentro del proceso, para la imposición de la sanción y de las medidas accesorias, sin haber podido la empresa demostrar a la fecha el cumplimiento de sus obligaciones.

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°795 de 31 de julio de 2009, el Procurador de la Administración, solicita a la Sala, que declare que no es ilegal la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, emitido por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente y se nieguen el resto de las pretensiones.

El Procurador señala, en cuanto a los cargos de ilegalidad contra los artículos 7 numeral 18 y 114 de la Ley No.41 de 1998, que la entidad demandada actuó conforme a derecho al dictar el acto demandado, toda vez que la sanción impuesta fue una consecuencia de la investigación administrativa realizada contra la empresa Pillar Panamá, S.A. donde se pudo verificar la afectación al medio ambiente, provocada con el desarrollo del proyecto Red Frog Beach Club Fase I en la Isla Bastimentos en la Provincia de Bocas del Toro, sin que la empresa responsable haya podido desvirtuar las razones que motivaron la sanción impuesta, originada en el incumplimiento de la normativa ambiental y de la Resolución DINEORA IA-069-04 de 2004, por la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para el desarrollo del citado proyecto.

Agrega respecto al cargo de ilegalidad contra el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, que la Autoridad Nacional del Ambiente cumplió con la normativa de la Ley No.41 al aplicar la sanción por la violación de las normas contempladas en el propio texto legal y que de igual manera, la entidad aplicó, en la instrucción administrativa los principios de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, establecidos en las normas administrativas generales.

Con relación a la infracción por omisión del artículo 146 y numeral 1 del artículo 155 de la misma excerta legal, señala que la alegada falta de motivación del acto carece de fundamento, ya que, en la parte motiva aparecen detalladas las razones que dieron lugar a la sanción aplicada, así como la valoración de las pruebas.

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 contra los actos administrativos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial.

2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, la parte demandante lo es la sociedad Pillar Panamá, S.A., como persona jurídica que recurre en defensa de sus derechos e intereses, contra la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, dictada por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente y su acto reformativo, contenido en la Resolución AG-0526-2008 de 23 de junio de 2008, que le fueron desfavorables, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

El acto demandado fue emitido por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, con fundamento en la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, 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 No.38 de 2000, actúa en interés y defensa de la Administración.

3. Problema Jurídico a resolver en la presente controversia

De lo planteado por las partes del proceso, deducimos en el presente caso como problema jurídico a resolver: Determinar si el funcionario demandado al emitir el acto administrativo atacado de ilegalidad, se ajustó a la normativa vigente en materia ambiental y observó los principios de estricta legalidad, motivación del acto, y proporcionalidad contenidos en el procedimiento administrativo general.

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

El debido proceso como derecho fundamental:

El debido proceso constituye un derecho fundamental que nuestra Constitución Política recoge en su artículo 32, al establecer que nadie puede ser juzgado, sino por autoridad competente conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria.

Al interpretar la citada norma, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el debido proceso no se reduce a los aspectos que ésta menciona, sino que involucra otros elementos vitales para la adecuada defensa de los derechos de las personas. Siguiendo al Dr. Arturo Hoyos, la Corte ha señalado que el debido proceso lo integran, entre otros elementos: el derecho de acceso a los tribunales, el traslado de la demanda, el derecho a aducir, aportar e intervenir en la práctica de pruebas, así como de contradecir las de la contraparte; el derecho de alegar, de obtener una sentencia motivada por el juez competente y el derecho de impugnar las resoluciones que afecten derechos subjetivos a través de los medios de impugnación previstos en la ley u otro instrumento jurídico, según el tipo de proceso. (Resolución de 26 de abril de 2006)

La Corte también ha manifestado de forma reiterada, que no todo desconocimiento de un trámite legal implica una violación del debido proceso, sino únicamente cuando se pretermiten o desconocen trámites esenciales que afectan el derecho a una adecuada defensa. (Resolución de 26 de abril de 2006)

El apoderado legal de Pillar Panamá, S.A., señala que se violó directamente por omisión el contenido del artículo 7 en su numeral 18 y el artículo 114, ambos de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, que consagran la facultad sancionadora de la Autoridad Nacional del Ambiente y los parámetros de discrecionalidad con que cuenta para la imposición de la respectiva sanción conforme la gravedad de la infracción o la reincidencia del infractor, así como ordenar la aplicación de medidas accesorias.

Toda vez que, la Autoridad Administrativa debió reducir la multa de ciento treinta mil balboas (B/.130,000.00), impuesta contra la empresa Pillar Panamá, S.A., porque no tomó en cuenta que la reinspección realizada el día 25 de enero de 2007, a solicitud de su representada mediante escrito de pruebas, determinó que los incumplimientos no estaban originando hallazgos, y por tanto, no hubo daños al ambiente.

Por tales razones, considera que la implementación de medidas de prevención aplicadas por la empresa Pillar Panamá, S.A., si fueron efectivas y minimizaron la afectación al lugar, situación que no debió ser valorada por la Administración cuando aplicó la sanción.

Ahora bien, observa el Tribunal que el acto impugnado consiste en la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, dictado por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, que dispone:

"Artículo 1: Sancionar con una multa de ciento treinta mil balboas (B/.130,000.00), a la empresa Pillar Panamá S.A., por afectación al ambiente, incumplimiento de la normativa ambiental y de la Resolución DINEORA IA-069-04 del 2 de diciembre de 2004.

Artículo 2: Advertir a la empresa Pillar Panamá S.A., que como medida accesorias, deberá presentar dentro del plazo de dos (2) meses, para la aprobación de la ANAM, los siguientes documentos:

- 1- Plan de Reforestación y Revegetación.
- 2- Informe que tenga el análisis de las características físicas-químicas de la zona marino-costera colindante con el área del proyecto.
- 3- Informe de la eficiencia de remoción de sólidos suspendidos y DBO5 del sistema de tratamientos actualmente en operación.
- 4- Información que acredite que el complejo cuenta con personal capacitado para proteger la fauna silvestre y evitar en lo posible la alteración a las especies marianas.
- 5- Permisos de operación y funcionamiento otorgados por la Autoridad Marítima de Panamá, Instituto Panameño de Turismo y Ministerio de Salud.
- 6- Delimitación de las 25 hectáreas de zona de conservación considerada una medida de compensación por la tala que ocasionaría la construcción de una nueva infraestructura.
- 7- Informe Aplicación y Eficiencia para la debida verificación de la aplicación y efectividad de las medidas de control y mitigación contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental y la Resolución de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, de manera que pueda establecerse, en caso de no ser eficientes las medidas implementadas, la necesidad de reemplazarlas o realizar los cambios en cuanto a los diseños, ubicación, cantidades y recursos a utilizar según corresponda. Dicho informe debe contener como mínimo los siguientes aspectos: programa, medida, responsable, presupuesto mensual, cronograma, ubicación y las evidencias respectivas.
- 8- Presentar Programa de Investigación y Monitoreo que contemple: a. Identificación de áreas prioritarias para investigación y áreas críticas para conservación. b. Establecimiento de un programa de monitoreo biológico continuo que permita la comparación de los datos obtenidos, con las normas aplicables, para asegurar la protección y restauración de calidad de agua, corales, praderas marinas, fauna y flora endémica y otros recursos marinos. "

Proceso Sancionador

Para una mayor claridad del análisis del presente proceso administrativo ambiental, debemos partir que la Autoridad Nacional de Ambiente aprobó mediante Resolución DINEORA-IA-069-04 de 2 de diciembre de 2004, el proyecto denominado Red Frog Beach Club, Fase I, de la empresa promotora Pillar Panamá S.A., donde se establecieron medidas de mitigación y compensación, las cuales advertimos que son de obligatorio cumplimiento según el artículo 112 de la Ley No.41 de 1 de julio de 1998, y el artículo 68 del Decreto Ejecutivo No.59 de 2000, norma aplicable al momento que se aprobó el EIA.

La Administración Regional de ANAM de Bocas del Toro, basados en su facultad para realizar seguimiento, vigilancia, y control del cumplimiento de los Estudio de Impacto Ambiental, realizó el día 28 de marzo de 2006, inspección al proyecto Red Frog Beach Club, Fase I, en donde identificaron posibles

incumplimientos de las medidas de control de erosión y contaminación en los ecosistemas de manglar y marino por arrastre de sedimentos verificado (sic).

De acuerdo al protocolo de inspección al proyecto Frog Beach Club Fase I, del día 28 de marzo de 2006, se dieron entre otros los siguientes hallazgos:

26. La empresa realiza encauzamiento de las aguas pluviales, sin construir los canales de desvío para reducir el potencial de erosión.
27. Las trampas de sedimentos implementadas no estaban siendo eficaces, por lo que se requería la aplicación de otras medidas.
28. La zona de conservación 25 has, como medida de compensación por la tala que ocasionaría la construcción de una nueva infraestructura, no está identificada y solo se ha contemplado 5.6 has., dentro del área del proyecto.
29. Se estableció para esta etapa colocar letreros de advertencia que demarquen los límites de la zona y verificación del estado de éstos.
30. No se observó centro de acopio temporal de residuos sólidos inorgánicos para su debida recolección.
31. No se presentó evidencia del sitio autorizado para disponer los desechos sólidos.
32. No se presentó evidencia de actividades realizadas para la promoción del uso sostenible de la diversidad biológica por las comunidades locales. (Visible a foja 59 a 67 del expediente administrativo)

Observa la Sala que en base a los hallazgos del día 28 de marzo de 2006, la ANAM mediante Resolución ARBT-057-06, inició un proceso administrativo contra la empresa Pilar Panamá, S.A., por incumplimiento de medidas de control de erosión y contaminación en los ecosistemas de manglar y marino de arrastre de sedimentos verificado.

En este punto es preciso señalar la normativa aplicable para este negocio jurídico; en particular la Constitución Política de la República de Panamá, en el Título III titulado "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", Capítulo 7 "Régimen Ecológico", en su artículo 119 establece que: "El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevengan la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

La Ley General del Ambiente, Ley No.41 de 1 de julio de 1998, establece que toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental (artículo 106), y quien incumpla la normativa ambiental tendrá responsabilidad objetiva por los daños ambientales que pueda ocasionar (artículo 109), y en consecuencia, en atención a su potestad sancionadora, podrá imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias (artículo 7, numeral 18).

En ese sentido, el derecho administrativo ocupa una posición especial y trascendente en la lucha contra la contaminación y la protección de los recursos naturales. Así, el medio ambiente convoca todo el ordenamiento jurídico pero muy especialmente a este sector del Derecho, dada la configuración constitucional

de su protección. Junto a la excepcional respuesta punitiva que el Derecho penal apareja a las conductas constitutivas de mayor reproche social, es el Derecho administrativo el que ofrece la ordenación de los recursos naturales y de las conductas que con incidencia sobre los mismos. (Citado por Soro Mateo, Blanca, Fernández Salmerón, Manuel, Álvarez Carreño, Santiago, Gutiérrez Llamas, Antonio en su obra titulada Justicia Ecológica y protección al medio ambiente, Impresión Gráficas Laxes, S, L, 2002, página 163)

Durante el proceso administrativo iniciado a la empresa, la Autoridad Nacional del Ambiente efectuó a través de la Administración Regional de Bocas del Toro, otras inspecciones de seguimiento y control al proyecto, los días 4 de mayo de 2006, 29 de junio de 2006, 16 de agosto de 2006 y 17 de agosto de 2006, dentro del proceso administrativo, los cuales determinaron lo siguiente:

24. Informe de inspección de 4 de mayo de 2006: Se determinó que una vez analizado el escenario anterior se dedujo que el incumplimiento de las medidas de mitigación y unido a las altas precipitaciones que habían ocurrido los 4 días anteriores y que estaban ocurriendo en el momento de la inspección (ver gráfico de precipitaciones diaria), trajo como consecuencia el arrastre de gran cantidad de sedimentos hacia los drenajes existentes en el área del proyecto, lo cuales desembocan en el mar (ver figura 11), lo que produjo el esparcimiento de sedimentos en suspensión en aproximadamente dos hectáreas de espejo de agua de mar. Agrega que las medidas de mitigación realizadas como se muestra en las fotos 9, 10, 13, 14 no fueron suficientes para minimizar la erosión y posterior arrastre de los sedimentos. (Visible a foja 68 a 74 del expediente administrativo)
25. Informe de inspección de 29 de junio de 2006: Se observó nuevamente la contaminación en el espejo de agua de mar por sedimentos arrastrados del proceso erosivo de las lluvias, generado por las actividades de construcción. (Visible a foja 76 a 77 del expediente administrativo)
26. Informe de inspección de 16 de agosto de 2006: La empresa se encontraba implementando las medidas de control de erosión, mediante la colocación de pacas de heno y mallas de geotextil, e igualmente detalla las siguientes conclusiones:
 1. La empresa ha contratado varias cuadrillas para la implementación de las medidas de mitigación y control.
 2. Las medidas que el promotor ha avanzado en un 60%.
 - Control de erosión de taludes
 - Control de sedimentos en cunetas
 - Señalización
 3. Existe fragmentación de hábitat de la rana *Dendrobates pumilio*.
 4. Los suelos presentan altos procesos de erosivos, con formación de cárcavas y taludes con desplome.
 5. No se ha logrado la efectividad en el control de la erosión, ya que se siguen observando espejos de sedimentos suspendidos en las zonas costeras, especialmente en área de manglares.

6. La empresa no tiene aprobada la correspondiente concesión de agua con la Autoridad Nacional del Ambiente utilizada en las labores de construcción y campamento de trabajadores.

7- No cuenta con un sitio de acopio temporal para el manejo de desechos.

8- No presentaron evidencia de convenio de la empresa con el Municipio de Almirante para la disposición final de los desechos que se generan.

9- Al momento de la inspección, la empresa no ha presentado los Informes de Avance de Eficiencia de las Medidas de Mitigación y Control que les corresponde, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ambiental correspondiente. (Visible a foja 88 a 104 del expediente administrativo)

Por otro lado, se advierte que, la empresa Pilar Panamá, S.A., le solicitó a la ANAM, a través de su escrito de pruebas de 15 de noviembre de 2006, que le realizara una reinspección al proyecto, la cual fue efectuada el día 25 de enero de 2007, en donde se concluyó que los incumplimientos no están generando hallazgos, en consecuencia, no hay daños al ambiente. De igual forma, señala o concluye que el promotor ha logrado reducir la contaminación con sedimentos en el mar. (Visible a foja 162 a 168 del expediente administrativo)

Ahora bien, partiendo de la premisa que la responsabilidad ambiental es objetiva, de acuerdo a lo establecido en el artículo 109 de la Ley General del Ambiente; es decir, el que contamina paga, principio reconocido en la Declaración de Río de 1992, y aunado al hecho que, se encuentra acreditado en autos que la empresa Pilar Panamá, S.A., infringió como alega la ANAM la normativa ambiental, y el contenido de la Resolución DINEORA IA-069-04 de 2 de diciembre de 2004, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Red Frog Beach Fase I.

La Sala es de la opinión que, si bien es cierto, la empresa Pilar Panamá, S.A., posteriormente al inicio del proceso administrativo, aplicó las medidas de mitigación establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental, y las solicitadas por la ANAM como medidas accesorias en la resolución de sanción. No obstante, los informes de inspección elaborados por la Autoridad Nacional del Ambiente, durante su función de seguimiento, supervisión y control, que forman parte del proceso administrativo, éstos no anulan el contenido del informe anterior, o posterior.

Esto es así, porque no podemos soslayar que nos encontramos frente a un proceso cuyo objeto de protección, es el medio ambiente, en donde la responsabilidad ambiental es objetiva, pues la responsabilidad se centra exclusivamente en la ocurrencia de un daño o de la producción de un riesgo que causa un perjuicio o peligro, en ese sentido, el dinamismo que caracteriza a los ecosistemas, su velocidad de respuesta, los caracteres del daño, y su expansividad, nos permite concluir que, el hecho que el informe de reinspección de 25 de enero de 2007, señale que han logrado reducir la contaminación, el daño ambiental fue producido.

Aunado al hecho que, para determinar el daño ambiental, es importante establecer la relación de tiempo, toda vez que es un factor fundamental, tal y como lo señaló la ANAM en su informe de conducta, cuando indica que la debida proporcionalidad del monto de la sanción y de las medidas accesorias impuestas, se tomó en cuenta el contenido de los diferentes informes de inspección, las atenuantes por el posterior inicio en la implementación de las medidas de mitigación y control del proyecto y, las pruebas y alegatos presentados por la empresa dentro del respectivo período.

Esto es así, toda vez que a través de la inspección como ha citado el autor Parra Quijano, Jairo en su obra Manual de Derecho Probatorio, Librería Ediciones del Profesional Ltda, Bogotá, Colombia, 2011, página 576, señala que es una prueba directa del hecho que se pretende probar, cuando se puede inspeccionar directamente.

En consecuencia, la Autoridad Nacional del Ambiente basada en lo contemplado en el artículo 114 de la Ley General del Ambiente, resolvió que la empresa Pillar Panamá, S.A., debe ser sancionada de la siguiente forma: 1) de forma principal: en la multa que castiga el daño y se impone con criterios de proporcionalidad y 2) de forma accesoria: la disposición para que la promotora adopte las medidas de mitigación y control.

Por tales razones, ante la evidente violación de la normativa ambiental, esta Corporación de Justicia concluye, que no le asiste la razón al recurrente, ya que la ANAM en el ejercicio del poder sancionatorio de la administración ambiental, y ante la infracción de los preceptos protectores del ambiente está investida de la facultad de imponer al presunto infractor las sanciones previstas en la Ley No.41 de 1 de julio de 1998.

El poder sancionador está sujeto al principio de legalidad, lo que determina la necesaria cobertura de ésta en una norma con rango legal, así como al principio de proporcionalidad, lo que abarca que la medida decretada debe adecuarse al hecho generador de la misma; en ese sentido, se advierte que las resoluciones demandadas por el apoderado de la parte actora, la funcionaria administrativa hace un exhausto recuento de cada una de las diligencias de inspección realizadas al proyecto, y establece una serie de irregularidades e incumplimientos que justifican la aplicación de la sanción, en cuya redacción constan los aspectos que de acuerdo con el actor debieron ser considerados al momento de determinar el monto de la misma. Es decir, el informe técnico de la inspección realizada el día 25 de enero de 2007, en el que se señaló que “los incumplimientos no están originando hallazgos en consecuencia no hay daños al ambiente”.

Las diligencias de inspección realizadas previamente, en las que se comprobaron incumplimientos que derivaron la afectación al medio ambiente, fueron anteriores a la realizada el día 25 de enero de 2007, la potestad sancionadora de la Autoridad Nacional del Ambiente, le otorga un parámetro discrecional para la imposición de la sanción que estime pertinente imponer, previa valoración de los elementos incorporados a la investigación administrativa adelantada.

Cabe señalar en este punto que, el autor Ramirez-Escudero, Daniel Sarmiento, en su obra titulada “El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2007, página 162, señala sobre el principio de proporcionalidad, lo siguiente:

“El principio de proporcionalidad enjuicia una decisión lícita a la luz de unos fines lícitos, dentro de una variedad de soluciones posibles. Se trata de un canon de control dirigido al control de la discrecionalidad, pues su carácter de ultima ratio se ejerce sobre aquellas formas administrativas de actuación más difíciles de controlar jurídicamente, entre la que destacan las discrecionales. Por tanto, podemos concluir que el principio de proporcionalidad es un instrumento destinado a fiscalizar el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración”.

Aunado al hecho que, la sanción impuesta es consecuencia de la investigación administrativa realizada contra la empresa Pillar Panamá, S.A. donde se pudo verificar la afectación al medio ambiente, provocada con el desarrollo del proyecto Red Frog Beach Club Fase I en la Isla Bastimentos en la Provincia de Bocas del Toro, sin que la empresa responsable haya podido desvirtuar las razones que motivaron la sanción impuesta, originada en el incumplimiento de la normativa ambiental y de la Resolución DINEORA IA-069-04 de

2004, por la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para el desarrollo del citado proyecto, lo cual se originó del informe de inspección de 28 de marzo de 2006.

Sobre la motivación del acto administrativo, el autor Jované Burgos, Jaime Javier ha señalado en su obra Derecho Administrativo, Tomo I, Principios Generales de Derecho Administrativo, Cultural Portobelo, Biblioteca de Autores Panameños, 2011, páginas 213-215:

".....Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado, en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara expositiva y detallada los motivos, razones, o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley.

Sobre la motivación debemos señalar que:

"(...) consiste en la expresión de los motivos-presupuestos, situaciones de hecho que conciernen al interés general, o al orden público, o al servicio público, o bien a un derecho o un interés individual que requiere decisión, y de motivos determinantes que sirven de fundamento jurídico a la decisión, o acto ya sea que ordene de modo general (ley en sentido material: reglamento, ordenanza), o de modo particular (decreto), ya sea que conceda o autorice, ya que reprima (multa, arresto, clausura de local, pena disciplinaria, etc.) o que suprima (revocación, caducidad, etc). O reconozca, cree o constituya un derecho (admisión, nombramiento, autorización, etc).

La motivación no es más que los móviles o sea los fines o causas específicas que señalan el fin o el derrotero que tiene la Administración Pública al dictar un acto administrativo. En éste sentido, se trata del sentimiento o el deseo cierto y real de que se ejercite la competencia, pero ha de ser apegada a lo que establecen las normas jurídicas.

En éste sentido, en palabras del maestro GONZÁLEZ PÉREZ, se define la motivación como:

"la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que fundamentan el acto."

Así las cosas, todo acto administrativo debe tener un motivo real y cierto sobre el cual se tome una determinada decisión, lo cual implica entonces que las falsas motivaciones conllevan directamente a una anulación o nulidad del acto o el dictamen administrativo.

La motivación resulta ser un mecanismo de control de la causa del acto, por ello se establece que no es un requisito únicamente de forma, sino más bien de fondo del problema que está ventilando por parte de la Administración Pública. En éste sentido, la motivación ha de ser congruente y adecuada, produciendo una razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión. ... (Lo subrayado por la Sala)"

Por tales razones, en el caso bajo estudio la Autoridad tomo en consideración además los aspectos contenidos en el artículo 114 de la Ley No.41 de 1998, que sirven para determinar el monto de la sanción; es decir, la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor, cuando señala que "el precitado Informe Final de Investigación recomienda continuar los procedimientos administrativos y aplicar las medidas que correspondan por el incumplimiento reiterado de los compromisos adquiridos en el EIA y la resolución de aprobación y la omisión de las continuas recomendaciones del personal de la ANAM en las inspecciones realizadas, así como la solicitud de aplicación de ciertas medidas que condicionen las futuras actividades del proyecto Red Frog Beach Club, Fase I aprobado mediante Resolución DINEORA IA-069-04 en la Isla

Bastimentos, Distrito de Bocas del Toro, y de obligatorio cumplimiento para la empresa Pillar Panamá, S.A.", por lo que el cargo de infracción del artículo 114 de la citada Ley No.41 de 1998 no se encuentra probado.

Al no encontrarse probado los cargos de ilegalidad contra las normas de la Ley General de Ambiente, tampoco prosperan los señalamientos dirigidos a la violación de los artículos 34, 146 y 155 numeral 1 de la Ley No.38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general; en virtud de que, como se ha señalado en líneas precedentes, la Autoridad demandada en las resoluciones acusadas de ilegalidad se ajustó a la atribución sancionadora y a los parámetros legales establecidos para la determinación del monto de la sanción impuesta, a través de la exposición detallada de cada uno de los elementos probatorios incorporados al expediente administrativo, por lo que no podemos hablar tampoco de falta de motivación ni de motivación contradictoria al emitir las mismas, aunque dentro de ellas se haga mención de elementos que obren en beneficio del actor respecto al cumplimiento de las obligaciones contraídas, puesto que prima ante todo la obligación de prevenir el daño ambiental y una vez afectado, la obligatoria reparación del mismo mediante la aplicación de las medidas de prevención y mitigación.

En consecuencia, esta Sala es del criterio que lo decidido por el funcionario demandado se adecua a la normativa ambiental vigente en pleno acatamiento del principio de estricta legalidad, mediante la exposición razonada de su decisión basada en el examen de los elementos probatorios en su conjunto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución AG-0481-2007 de 30 de agosto de 2007, expedida por la Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente, ni su acto reformativo y NIEGA el resto de las pretensiones.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICDO. CARLOS R. AYALA MONTERO EN REPRESENTACIÓN DE ADOLFO VALLARINO RANGEL, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 219-2010 DE 14 DE ENERO DE 2010, EMITIDA POR EL GERENTE GENERAL DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Abel Augusto Zamorano
Fecha:	24 de Marzo de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	596-10