

26 de marzo de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción
Contestación de

la Demanda. Interpuesto por el Licenciado Isaías Barrera en representación de en representación de PYCSA PANAMÁ S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°IAS-005-97 de 10 de septiembre de 1997, dictada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente), actos confirmatorios y se hagan otras declaraciones.

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

Como hacemos habitualmente, nos presentamos respetuosos ante ese Honorable Tribunal de Justicia con la finalidad de contestar la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito, y de la cual se nos ha corrido traslado mediante Auto de siete (7) de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa del acto atacado y por ende de la Administración, en virtud de lo dispuesto en los artículos 103 de la Ley 135 de 1943, subrogado por el artículo 47 de la Ley 33 de 1946, que corresponde al artículo 348, numeral 2, del Código Judicial.

La pretensión de la parte demandante consiste en lo siguiente:

La parte actora pide a su Digno Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°IAS-005-97 de 10 de febrero de 1997, proferida por la Directora General del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente) mediante la cual se resuelve ¿Sancionar a la Empresa PYCSA PANAMÁ, S.A., persona jurídica registrada a Ficha 294875, Rollo 44260, Imagen 82, de la Sección de Micropelículas Mercantil del Registro Público, representada legalmente en Panamá por el Señor JUAN ARTURO MELGAREJO HADDAD, con multa de CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.50,000.00), por el incumplimiento de las medidas de mitigación establecidas en la Resolución N°0005-95 de 30 de junio de 1995, la cual aprueba el Estudio de Impacto Ambiental para la construcción del Corredor Norte, Fase 1¿, mantenida por la Resolución N°0010-98 de 16 de abril de 1998, dictada también por la Directora General, y confirmada por la Resolución N°14-98 de la Junta Directiva de dicha institución.

Como consecuencia de la anterior, la demandante pide se declare que ¿... PYCSA Panamá, S.A., estuvo cumpliendo con los señalamientos establecidos en la Resolución N°005-95 de 30 de junio de 1995, y se absuelva a la empresa..., al pago de la multa exorbitante impuesta en la resolución recurrida¿.

Este Despacho solicita se denieguen todas las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que, como demostraremos a lo largo de este proceso, no le asiste la razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

Los hechos y omisiones en que se fundamenta la parte actora, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho no es cierto; por tanto se niega. Consta en el expediente administrativo que el demandante no cumplió oportunamente con las medidas de mitigación de impacto ambiental exigidas por la Resolución de Impacto Ambiental

N°005-95 de 30 de junio de 1995 y la Nota DERPM-386-97 de 15 de mayo de 1997; y, por lo tanto, tampoco ha cumplido a cabalidad con el Artículo Tercero del Contrato de Concesión celebrado con el Estado, el cual le imponía la obligación de cumplir con todo el ordenamiento jurídico de la República de Panamá y proteger en todo momento la ecología y el medio ambiente.

Tercero: Este es cierto; por tanto, se acepta.

Cuarto: Este hecho se contesta como el anterior.

Quinto: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos.

Sexto: Este más que un hecho, resultan alegaciones del demandante; por tanto, lo negamos.

Séptimo: Este hecho lo respondemos igual que el anterior.

Octavo: Este hecho no es cierto; por tanto, se niega. La empresa constructora no realizó las medidas de mitigación necesarias de manera oportuna y que aún en áreas en construcción podían llevarse a cabo. Esto puede corroborarse a fojas 2, 3, 10 y 11 del cuadernillo judicial y en el expediente administrativo.

Noveno: Este hecho lo respondo como el anterior.

Décimo: Este hecho se contesta igual que los dos precedentes.

Undécimo: Este hecho no es cierto; por tanto, no se acepta. Como se explicó anteriormente, PYCSA PANAMÁ, S.A., no realizó las medidas de mitigación necesarias de manera oportuna y que aún en áreas en construcción podían llevarse a cabo. Además, mediante la Nota N°DERPM-386-97, se le señaló un término de 30 días para que para implementara las medidas de mitigación obviadas, sin embargo éstas no fueron ejecutadas en el período señalado.

Duodécimo: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos.

Decimotercero: Este hecho lo contestamos como el décimo.

Decimocuarto: Este hecho se responde como los dos últimos.

La disposición legal infringida y el concepto de violación según el demandante, es el siguiente:

Sostiene la parte actora que la Resolución recurrida infringe por violación directa, por comisión, el numeral 10 del artículo 18 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, que establece lo siguiente:

¿Artículo 18: El Director General tendrá las siguientes funciones:

...

10. Imponer las sanciones que las normas vigentes establecen.

...·

A juicio del apoderado judicial de la sociedad recurrente, el artículo 10 de la Ley en comento fue aplicado de manera ilegal por la entidad demandada, pues no ve la razón de la sanción impuesta, toda vez que PYCSA PANAMÁ, S.A., estuvo, está, y estará cumpliendo con los señalamientos que se establecieron en la Resolución N°005-95 de 30 de junio de 1995, es decir, de cumplir con los parámetros de mitigar los daños a la naturaleza por la construcción del Corredor Norte, Fase 1.

Señala el abogado de la sociedad demandante, que durante toda la gestión de la obra en construcción la entidad demandada no tuvo señalamientos que hacerle a la empresa PYCSA, S.A., por supuestos incumplimientos, sino que lo hizo en mayo de 1997, indicándose con eso, según él, que desde que empezó la obra la empresa estaba cumpliendo.

A su parecer, debe entenderse que en toda obra de construcción, y más de carretera, la naturaleza debe sufrir los estragos de la movilización de tierra, y que esos daños no son subsanables de inmediato.

Asevera que PYCSA PANAMÁ S.A., ha cumplido con todos los parámetros que se han establecido en el Contrato de Concesión Administrativa N°98 de 29 de diciembre de 1994, específicamente en lo concerniente a la protección de la ecología y el medio ambiente, y ello es así porque, a su juicio, contrató los servicios profesionales de técnicos y expertos en la materia para que realizaran el estudio de impacto ambiental por la obra a construir, estudio que fue aprobado a través de la resolución N°005-95 de 30 de junio de 1995.

Sostiene que no es cierto que la empresa demandante estuviese incumpliendo con los parámetros de la resolución N°005-95 de 30 de junio de 1995 y mucho menos con los señalamientos que se le hicieron en la Nota DERPM-386-97 de 15 de mayo de 1997, pues fue con una inspección que se señalaron unas observaciones, pero esas observaciones se hacen en los Kilómetros que en esos momentos se estaban trabajando, y en consecuencia, mal puede decirse que PYCSA, S.A., incumplía.

Por último, afirma que desde que se dictó la resolución la obra continuo avanzando, así como las condiciones ambientales de la naturaleza, y desde que se dictó la Nota DERPM-386-97 a la fecha de la Resolución N°IAS 005-97 de 10 de septiembre de 1997, PYCSA había cumplido con parte de los señalamientos hechos en la nota antes mencionada, indicándose con ello el cumplimiento. Además, cuando se dicta la Resolución N°0010-98 de abril de 1998, resolución que resolvía el recurso de reconsideración, las consideraciones hechas no son las mismas que las que se hicieron en un principio, ello debido a que PYCSA PANAMÁ, S.A., avanzaba la obra y subsanaba los daños, que aún están siendo subsanados dentro de la medida de posibilidades.

Claramente yerra la parte actora cuando afirma que la multa impuesta por el INRENARE, hoy Autoridad Nacional del Ambiente, a PYCSA PANAMÁ, S.A., es contraria a derecho y, por tanto, debe ser anulado el acto administrativo por el cual se impone aquella.

La empresa PYCSA PANAMÁ, S.A., celebró con el Estado el Contrato N°98 de 29 de diciembre de 1994, para el Estudio, Diseño, Construcción, Mantenimiento, Operación y Explotación de la Autopista de Panamá-Colón y la Fase Y del Corredor Norte, mediante el Sistema de Concesión Administrativa. El Artículo Tercero del mencionado Contrato contemplaba como obligación del Concesionario cumplir con todo el ordenamiento jurídico de la República e igualmente proteger en todo momento la ecología y el medio ambiente.

En ese sentido, la Ley 30 de 30 de diciembre de 1994, mediante la cual se reforma el artículo 7 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, faculta al INRENARE, hoy Autoridad Nacional del Ambiente, para exigir un Estudio de Impacto Ambiental a todo proyecto o actividad humana que deteriore o afecte el medio natural.

Así, mediante Resolución de Impacto Ambiental N°005-95 del 30 de junio de 1995, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental elaborado por la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCÓN), relacionado con la construcción del Corredor Norte Fase 1, ruta PYCSA PANAMÁ, S.A., y se establecieron medidas de control y mitigación de impacto ambiental las cuales eran de obligatorio cumplimiento para la empresa en el desarrollo del proyecto.

En el monitoreo de las obras del Corredor Norte, la Dirección Ejecutiva Regional Metropolitana del INRENARE, luego de realizada una inspección los días 6 y 12 de mayo de 1997, comprobó daños ecológicos por causa de las obras, razón por la

cual dicha dependencia emite la Nota DERPM-386-97 de 15 de mayo de 1997, dirigida al Representante Legal de PYCSA PANAMÁ, S.A., en la que se le señala a la empresa un término perentorio de 30 días a partir de la entrega de la nota, para que implemente las medidas necesarias y adecuadas para que se mitigue los perjuicios ambientales causados. Véase fojas 283 a 286 del expediente administrativo.

Como consta en la Nota DERPM-719-97 de 2 de septiembre de 1997, no obstante la prevención hecha por la Dirección Ejecutiva Regional Metropolitana del INRENARE, PYCSA PANAMÁ S.A., no cumple oportunamente con la implementación de las medidas de mitigación señaladas en la Nota DERPM-386-97 de 15 de marzo de 1997 y en general con las establecidas en la Resolución N°005-95 del 30 de junio de 1995 (como se puede comprobar de fojas 196 a 200 del expediente administrativo, desde el inicio de las obras la empresa demandante no dio cumplimiento en tiempo debido a las medidas de mitigación de impacto ambiental). A este respecto, el INRENARE señala en la parte motiva del acto atacado lo siguiente:

¿A. Aspectos Físicos:

1.- No adoptó las medidas o controles para impedir la contaminación del aire, suelo y agua, en los sitios de vertimiento de desechos orgánicos. Estos sitios están localizados en los márgenes del corredor en gran parte de su trayectoria en donde existe gran cantidad de materia orgánica en descomposición con los riesgos ambientales que ello implica.

2.- A la altura del KM.5+000, la empresa depositó bajo el tendido eléctrico del IRHE, dentro del Parque Natural Metropolitano y fuera del derecho de vía, material de desecho. Igualmente lo hizo en el KM 7+900 en el Parque Nacional Camino de Cruces.

3.- Efectuó movimiento de tierra a lo largo de la vía que conduce al Relleno Sanitario de Cerro Patacón con el propósito de construir el acceso al Corredor Norte desde la Vía Ricardo J. Alfaro.

4.- Realizar movimiento de tierra y tala de árboles en un área contigua a la vía de acceso al Relleno Sanitario de Cerro Patacón donde ha localizado el equipo en reparación y se instaló la planta de concreto.

5.- A excepción de realizar taludes con pendientes muy inclinadas, PYCSA PANAMÁ, S.A. no ha adoptado ninguna medida para evitar y controlar los procesos de erosión y contaminación de las fuentes de agua por partículas sólidas durante el período de construcción.

6.- Al realizar los trabajos de lavado de los camiones de concreto, en los márgenes de los ríos, ha provocado la contaminación de las aguas, la empresa PYCSA S.A. ha violado el artículo 6, de la Resolución 005-95, donde se prohíbe la mala utilización de los recursos naturales, por parte de la compañía constructora, sus trabajadores, subcontratistas y terceras personas.

7.- PYCSA PANAMA, S.A. mantiene tanques de combustibles en el área de reparación de equipos y en el KM9+200, sin las medidas de protección adecuadas, que controlen posibles accidentes tales como fuga de combustibles, además de la falta de señalización del equipo rodante.

8.- La Empresa PYCSA PANAMA S.A. incumplió con lo que establece el artículo 30 de la Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, en cuanto al uso de las aguas.

B.- Aspectos Biológicos:

1.- PYCSA PANAMÁ, S.A. solo presentó un plan de rescate y reubicación de la fauna silvestre en el sector correspondiente al Parque Natural Metropolitano el cual fue aprobado por INRENARE. Para el resto del área no se presentó ni se ejecutó ningún plan en ese sentido.

2.- La Empresa PYCSA PANAMÁ, S.A. no ha cumplido con lo relativo al abastecimiento de agua a la fauna silvestre, que pudiera quedar aislada y sin acceso a fuente hídrica alguna.

3.- El Programa de reforestación en el Parque Natural Metropolitano no ha sido concretizado, tal como contempla en el PAMA.

C.- Aspectos Socioeconómicos:

1.- No reforestó ni enriqueció el bosque existente a lo largo y ancho del área comprendida entre el Corredor Norte Fase I y el Río Curundú como medida para disminuir la percepción del ruido.

2.- No aplicó un eficiente sistema de rociado de agua sobre las áreas de trabajo para controlar la dispersión de partículas sólidas (nubes de polvo) durante la etapa de construcción para impedir que la salud, las viviendas, la vegetación y los bienes en general sean afectados.

3.- La empresa no ha realizado un eficiente programa de concientización al personal que labora en la obra. (Cf. f. 1 y 3)

En virtud de lo anterior, el Instituto de Recursos Naturales Renovables, en uso de sus facultades legales, sanciona a la empresa PYCSA PANAMÁ S.A., con multa de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), y le ordena implementar inmediatamente las medidas de mitigación contempladas en la Resolución N°005-95 de 30 de junio de 1995, en la Nota DERPM-386-97 del 15 de mayo de 1997 y en la propia Resolución IAS-005-97 de 10 de septiembre de 1997, so pena de ser nuevamente sancionada por la institución.

La sociedad demandante sostiene que en toda obra de construcción civil, y aún más la construcción de carreteras, la naturaleza debe sufrir estragos de movilización de tierra y esos daños no son subsanables de inmediato; y que los señalamientos que se le hacen mediante la nota DERPM-386-97 de 15 de mayo de 1997, se hacen en los kilómetros que precisamente se estaban trabajando.

En ese sentido, vale aclarar que la finalidad última de exigir un estudio ambiental a todo proyecto que deteriore el medio natural es la de prevenir los posibles efectos negativos que pudieran causar dichas obras, minimizarlos o evitar que estos se produzcan, planificando con antelación medidas que puedan y deban ser implementadas tanto antes, como durante y después del desarrollo del proyecto.

Contrario a lo señalado por el demandante, las medidas de mitigación que específicamente se le señalaron mediante la Nota DERPM-386-97, podían y debían ser

implementadas aún durante la fase de construcción y movimientos de tierra. En todo caso, la empresa constructora contaba con un periodo de 30 días para el cumplimiento de las medidas indicadas, cosa que la misma no hizo en el tiempo debido.

Precisamente, en el Informe Técnico 001-98, Gira al Corredor Norte Fase I, inspección realizada por razón de solicitud hecha por PYCSA PANAMÁ, S.A., en su Recurso de Reconsideración con Apelación en subsidio en contra del acto atacado, se explica los efectos negativos que la implementación inoportuna de las medidas de mitigación en las obras del Corredor Norte Fase I, tuvo en el medio ambiente:

¿Es cierto que la Empresa está implementado medidas para el control de la erosión, pero estas medidas en algunas situaciones, resultan extemporáneas, por los impactos que este factor ha causado al medio físico y biológico del área de la trayectoria del Corredor Norte, y cuyos daños no serán valorizados al momento, pero en un futuro podrán ser palpados.

Los efectos de esta erosión mal controlada, se hace evidente en todos los cauces de los ríos que interceptan el alineamiento del Corredor, en los cuales se puede observar considerables cantidades de suelo sedimentado, lo que ha contribuido a la contaminación de los cuerpos superficiales de agua.

Otra evidencia de la contaminación de las aguas y de los suelos, se observa en el mal manejo que se dio de los desechos orgánicos durante la fase de construcción del proyecto.

La afectación sobre la fauna y la flora dentro del Parque Natural Metropolitano, también se manifiesta en gran manera, consideramos que a la fecha la Empresa PYCSA PANAMÁ, S.A., no ha construido los pasos elevados para la fauna, dentro del Parque Natural Metropolitano, ni tampoco ha presentado las alternativas de estudio para la construcción de fuentes alternas de agua para la fauna dentro del área del mencionado parque.

En adición a lo expuesto en este informe, nos apoyamos también en el Informe de recorrido del Corredor Norte, presentado por el Parque Natural Metropolitano.

Además, cabe señalar que en el Estudio de Impacto Ambiental, se contempló el establecimiento en su debido momento de las medidas de mitigación y que en ningún momento fue cumplido por la Empresa y que debido a que ésta no se notificó de la Resolución de Aprobación del Plan de Acción y Manejo Ambiental (PAMA), presentado para el desarrollo del Proyecto, no se le ha podido dar el correcto seguimiento a las acciones y etapas de desarrollo del proyecto durante la fase de construcción. (Fojas 362 y 363 del expediente administrativo).

No se trata de que la compañía constructora tomara las medidas de mitigación de impacto ambiental que le parecieran más convenientes, ni que las ejecutara cuando tuviera a bien, sino cuando, donde y como le señalara el Instituto de Recursos Naturales Renovables y la Autoridad Nacional del Ambiente, entidades públicas encargadas, sucesivamente, de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

Por todo lo anterior, consideramos no se han producido las violaciones alegadas, y reiteramos nuestra solicitud a la Honorable Sala, para que deniegue todas las declaraciones reclamadas por la demandante.

Pruebas: Aceptamos solamente los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Toda vez que la copia del expediente administrativo aportado por la Directora General de la Autoridad Nacional del Ambiente con su Informe de Conducta, contiene algunas fojas ilegibles y no está debidamente autenticado; aducimos el expediente administrativo de la actuación demandada y solicitamos al Honorable Tribunal oficie a la Secretaría General de la ANAM para que se remita dicha documentación.

Aportamos copia simple de la Nota DERPM-719-97 de 2 de septiembre de 1997, suscrita por la Directora Ejecutiva Región Panamá Metro del INRENARE y del Informe de Monitoreo del Proyecto Corredor Norte Fase N°1 de 26 de agosto de 1997.

Aducimos el testimonio de las siguientes personas:

1. Desiree Vergara, cédula 8-452-352.
2. María Icela Meléndez, cédula 8-270-962.
3. Gisela E. Córdoba, cédula 8-260-638.
4. Denis González, cédula 7-99-178.
5. Fabio Morales, cédula 8-208-1729.
6. Johny Pardo, cédula 8-387-635.

Solicitamos que los anteriores testigos sean citados por el Honorable Tribunal, y, a esos efectos, señalamos que todos ellos pueden ser ubicados en las oficinas administrativas de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Derecho: Negamos el invocado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

MATERIA

Autoridad Nacional del Ambiente
Medidas de Mitigación de Impacto Ambiental