

LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO EL QUE CONTAMINA PAGA EN EL SISTEMA DE TRIPLE RESPONSABILIDAD EN PANAMÁ

THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE WHO CONTAY PAYS
IN THE SYSTEM OF TRIPLE RESPONSIBILITY IN PANAMA

Vanessa CAMPOS ALVARADO*

RESUMEN: Para frenar los resultados de sus intervenciones en el ambiente se ha establecido costos por daños, reparación, medidas de mitigación y corrección que debe asumir quien incurre en ellos. La legislación ambiental de Panamá en virtud del ejercicio de la responsabilidad objetiva pone en práctica el principio el que contamina paga que es su base fundamental. El sistema de responsabilidad objetiva de Panamá comprende la civil y administrativa. Todas ellas constituyen un sistema de responsabilidad triple que permite la aplicación del principio el que contamina paga sin ser excluyentes una de la otra o no concurriendo todas ellas necesariamente en distintas jurisdicciones.

PALABRAS CLAVE: Daño ambiental; responsabilidad del riesgo provecho; responsabilidad civil; responsabilidad administrativa.

ABSTRACT: To curb the results of their interventions in the environment, costs for damages, repair, mitigation measures and correction have been established that must be assumed by those who incur them. The system of objective liability in Panama includes civil and administrative responsibilities, which imposes pecuniary sanctions, suspend projects, and order the correction. All of them constitute a system of triple responsibility that allows the application of the polluter pays principle without being exclusive of each other or not necessarily all of them in different jurisdictions.

KEYWORDS: Environmental damage; responsibility for risk; civil liability; administrative responsibility.

* Académica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Contacto: <vanecamposalva10@gmail.com> Fecha de recepción: 17 de mayo de 2017. Fecha de aprobación: 28 de agosto de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Cada vez que se ocasiona un daño la conducta y respuesta esperada es la reparación del perjuicio ocasionado. En algunos casos resulta sencillo determinar la fuente del daño mientras que en otros no.

En el caso del daño ambiental dada sus características conduce a una forma distinta de tratarlo igualmente su prescripción para que se adecuen a este elemento tan peculiar que es el medio.

En ocasiones la fuente del daño ambiental puede provenir del propio país, En otras l dependiendo de las características puede traspasar las fronteras del país de origen. Otro factor que contribuye a agravar el daño es el tiempo si la corrección no es oportuna.

La composición ambiental es tan delicada e interrelacionada en sus componentes que dificulta en ocasiones precisar con certeza la causa del daño.

Ante estos actos dañosos al ambiente el que los ocasiona debe responder. La responsabilidad trae consigo el deber de conservar el ambiente. Si bien puede elaborarse campañas que implique el cuidado del ambiente de forma preventiva, parte de ello es tomar conciencia del uso de los recursos que utilizamos para el desarrollo de proyecto y acciones, con el objeto de garantizar la existencia de los recursos de las generaciones venideras y no interferir en su proceso de desarrollo. Es parte de la responsabilidad los valores de los asociados que deben estar presentes en todos sus actos para que concedan la debida importancia a la conservación del ambiente. Por ende las decisiones que tomemos respecto al ambiente tienen consecuencias por las que debemos responder mediante la reparación .

De esta forma, se concreta el principio el que contamina paga en la legislación panameña que permite una retribución del daño causado mediante las sanciones ya sea civiles, administrativas o penales sin que una se excluyente de la otra.

La idea no es pagar por el daño causado sino evitarlo. Pagar por el daño debe ser la última vía. Para realizar acciones preventivas existen los instrumentos de gestión ambiental como la educación ambiental, normas de calidad ambiental, ordenamiento territorial, estudio de impacto ambiental, supervisión control y fiscalización ambiental, información ambiental y otros más.

El principio el que contamina paga es una forma de retribuir el daño que se ocasionó al ambiente que es visto de desde dos puntos. Por una parte, el pago por ocasionar daños al ambiente mediante distintas acciones que pueden comprender el control y la vigilancia, limpiar o reparar según sea la situación y el otro punto es el perjuicio que se ocasionan a la comunidad considerando que son recursos naturales sobre los que se ejercen derechos difusos. Esto significa que no pertenecen a un titular específico y que por tanto las acciones que se ejerzan en su defensa puede hacerlas valer cualquier persona que forme parte de la sociedad por el interés general.

Hipótesis: La norma ambiental de Panamá pretende la reparación del daño ambiental ocasionado, mediante la responsabilidad objetiva que tiene como sustento el principio el que contamina paga, utilizando un sistema triple de responsabilidad administrativa, penal y civil.

II. METODOLOGÍA

El método utilizado es el análisis documental toda vez que las fuentes utilizadas son textos jurídicos como la Constitución de la República, leyes, codificaciones, fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo cuyas decisiones consultadas corresponden en su mayoría a esta década que han sido de utilidad para demostrar la aplicación del principio el que contamina paga, que es la base esencial

de la responsabilidad objetiva en la cual Panamá define tres tipos de responsabilidades.

Los Fallos que se observaran aplican la responsabilidad objetiva de la teoría del riesgo de provecho, en el ámbito de la responsabilidad administrativa ya que se observa la aplicación del principio el que contamina paga a las empresas que por su actividad de aprovechamiento de recursos ambientales, presenta, una alta probabilidad de ocasionar un perjuicios ambiental como efecto se observa en los fallos.

El estudio comprende el análisis y revisión cronológica de los acuerdos internacionales como la Cumbre de Rio de Janeiro donde se origina el principio el que contamina paga y su configuración a través de las normas o leyes de Panamá que desarrollan las responsabilidades administrativa, civil y penal a través de las que se pone en práctica el principio.

Esta labor se ha realizando haciendo una descripción de los contenidos normativos buscando una explicación a conceptos y textos siguiendo ejes temáticos como el Origen del Principio, concepto del daño que es el que ejercita el principio el que contamina paga, la responsabilidad y su concepción ya que es el elemento vinculante entre el hecho y el sujeto que debe responder por el daño. Las responsabilidades: la objetiva, la civil la penal y la administrativa para llegar a una explicación de conjunto.

III. ORIGEN DEL PRINCIPIO

Es antecedente del Principio “el que contamina paga” la Declaración de Rio que nace en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Rio de Janeiro en junio de 1992.

Se constituye en esta, una Declaración sin fuerza vinculante cuyo propósito es consolidar la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

En la Declaración de Estocolmo se acepta la capacidad del hombre como agente transformador del entorno humano debido a los avances científicos y tecnológicos. Ha constituido un medio artificial que subsiste a la par de medio natural. De ambos obtiene, todo lo necesario para su desarrollo. E incluso ha creado sistemas para lograr una mejor calidad de vida. Gran parte, de la materia utilizada para el medio artificial proviene del natural, el cual requiere ser protegido de las acciones desmedidas del hombre que va tras el desarrollo económico la mayoría de las veces.

Sus acciones han tenido repercusiones que impactan también al hombre. Las evidencias de daños ambientales al igual que su extensión en cada uno de los componentes provocando contaminación, destrucción de ecosistemas, afectación de ciclos y procesos naturales producen desequilibrios en el ambiente que provocan la limitación de recursos valiosos como el agua, contaminación del aire que tienen un impacto en la salud tanto mental como física y en el medio en el que se desarrolla en el que realiza la mayor parte de sus actividades para subsistir.

Tanto en los países en vías de desarrollo como aquellos industrializados los orígenes de los problemas ambientales son distintos. Tienen como medio favorable para su aparición el subdesarrollo que restringe igualmente las posibilidades de crecimiento del recurso humano debido a grandes carencias de lo más elemental agua, higiene, alimentos.

En aquellos países desarrollados, los problemas ambientales están ligados al empleo y auge las tecnologías que cada vez se renuevan desplazando a las anteriores y originando a su vez gran cantidad de desechos que en algunos casos no se han sabido procesar para reducirlos.

Las necesidades de las poblaciones van en aumento debido a la relación que hay entre su crecimiento y la utilización de los recursos provenientes del medio para satisfacerlas. Tal situación requiere medidas apropiadas para que continúe el desarrollo de forma sostenible.

Parte de las soluciones propuestas provienen del empleo de las tecnologías limpias y de los instrumentos legales que regulan las acciones en el ambiente.

Es tiempo de reflexión. Debido al panorama que se expone por las intervenciones humanas en el ambiente y el impacto que ocasionan. Si bien las investigaciones han mejorado las tecnologías, también nos han permitido obtener mayores conocimientos del ambiente. En virtud de ese conocimiento y lo delicado de los componentes, que lo integran debe actuarse con cautela para permitir, como señala la Carta Fundamental del país, la preservación, renovación y permanencia de los recursos (art.120.Constitución de la Rep.) ambientales.

La cautela debe estar presente en las acciones en el ambiente para evitar los daños y ampararse a su vez, en los avances científicos y tecnológicos para evitarlos.

La idea es poder seguir utilizando los recursos de forma que no interfiera con el desarrollo, ni los derechos de las presentes y futuras generaciones. Es indispensable la promoción del uso de medios que optimicen la producción de forma amigable con el ambiente, instrumentos legales acordes con la realidad ambiental y con conciencia de la importancia de los recursos con planificación, y de manera racional. En aquellos casos en que se produzcan daños hacer las reparaciones e indemnizaciones necesarias.

La Conferencia de Estocolmo sentó las bases para un cambio en la producción y uso de recursos. Planteo principios tendientes mejorar las condiciones de vida del hombre, despertar de la conciencia ecológica, pero a su vez prevenir y conservar el ambiente.

El fin es promover una armonía entre el ambiente y el hombre para favorecer tanto el desarrollo social como el económico en equidad de condiciones. La Declaración de Rio acoge los planteamientos en materia de ambiente y desarrollo de la Conferencia de Estocolmo y los materializa en los artículos de los cuales han sido tomados los que desarrollan el principio objeto de estudio:

Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre, éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En este artículo se incentiva a los Estados a crear las vías judiciales que hagan efectivos los resarcimientos de daños y los recursos pertinentes haciendo mención a las vías procedimentales judiciales y administrativas que han sido habilitadas en nuestro país. Al respecto podemos señalar que la vía administrativa en el Ministerio de Ambiente es la primera instancia pero se recurre con mayor frecuencia para solicitar la reparación de daños ambientales a la Sala Tercera de lo Contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En algunas ocasiones para solicitar la suspensión de órdenes que aprueban proyectos por violaciones de tipo administrativo o bien por los perjuicios que pueden ocasionar los proyectos o actividades en el ambiente.

En sentido, la legislación Panameña en su Ley General de Ambiente hace referencia a fiscalías especializadas y juzgados que se dedicaran a la investigación y juzgamiento por delitos ecológicos.

El artículo 13 de la Declaración de Río es mucho más explícito en lo que respecta a la indemnización por daños. Promoviendo la creación de mecanismos a nivel internacional previendo las acciones de los impacto ambientales que pueden ser extensivos.

Principio 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los

Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

El Principio 16 de la Declaración se enfoca de manera directa en el principio “El que contamina paga” y en quien debe asumir los costos por daños ambientales que benefician a la sociedad en general pues sobre ellos se ejercen derechos difusos. Siendo sus beneficios igualmente recibidos por todos sin necesariamente ser titular de ellos.

Principio 16. Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

En virtud de estos principios los países realizaron compromisos para establecer acuerdos de carácter internacional para proteger el ambiente tanto a lo interno de los países firmantes como a nivel mundial.

En materia ambiental todo está relacionado así que protegiendo a lo interno de los países lo hacemos a su vez con una dimensión integral del mundo. Movidos por estos acuerdos muchos países han adecuado sus legislaciones creando sistemas que resguarden el ambiente y que responsabilicen a sus autores.

La Legislación Panameña por la Ley General de Ambiente 41 de 1 de julio de 1998 ha creado un sistema de triple responsabilidad en la cual todo el que provoque daño debe restaurarlo. El sistema que acoge Panamá es el de la Responsabilidad Ambiental

Objetiva desarrollado en la norma citada lo que es objeto del presente análisis.

IV. OBJETIVOS DEL PRINCIPIO

Este principio tiene como objetivo la prevención y corrección de daños al ambiente en cualquiera de sus componentes. Se materializa asignando costos a las medidas que se pondrán en práctica en la prevención y en aquellas que se aplicaran para corregir los daños ya ocasionados por contaminación, deforestación, pérdida de hábitat y otros que deben ser ejecutadas por las instituciones o bien particulares que los ocasionen.

El que produce el daño ambiental debe cargar con todos los gastos que ocasione la práctica de acciones para restablecerse o bien mejorar las condiciones. En esa misma línea de ideas Gutiérrez Duarte, citando a Ortega Álvarez, L.,¹ refiriéndose al objetivo del principio “el que contamina paga” han expresado que:

Se trata de un principio más económico que jurídico, que supone que los costes de la aplicación de medidas contra la contaminación deben ser asumidos por el causante de la misma, “agente contaminante”, sin que pueda externalizarlos ni sufragarlos con subsidios estatales.

La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Europea (CEE) integran un organismo internacional

¹ Cfr. GUTIÉRREZ DUARTE, María Victoria y RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel *et al.*, “Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea” en *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, vol. VI, 2013, pp. 37-69. Consultada el 25 de julio de 2017 en:

<<http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Objetivos-y-principios-de-la-pol%C3%ADtica-medioambiental-europea-%C3%81ngel-Rodr%C3%ADguez.pdf>>.

que tiene como parte de sus líneas de acción la cooperación entre los países europeos en las dos guerras mundiales para promover la paz y la solidaridad entre estos países dieron recomendaciones por el consejo 75/4367EURATOM,CECA,CEE de 3 de marzo de 1974 relativa a la Imputación de costes y a la intervención de poderes públicos en materia de medio ambiente en la cual indican :

La imputación a los causantes de la contaminación de los costes resultantes de la lucha contra ésta les incita a reducir la contaminación y a buscar productos o tecnologías menos contaminantes y permitirá de esta manera utilizar, de forma más racional, los recursos del medio ambiente; además, esta imputación responde a criterios de eficacia y equidad.

De esta forma se observa que el efecto que se desea producir a los contaminadores es cambiar su estilo de producción y tomar conciencia en el uso de los recursos. Los contaminadores deben responder por los daños asumiendo los costos que ello provoca.

V. DAÑO AMBIENTAL. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ha definido el daño ambiental como “un cambio que tiene un impacto adverso considerable sobre la calidad de un particular ambiente o alguno de sus componentes, incluyendo sus valores utilitarios y no utilitarios y su capacidad para soportar una calidad de vida aceptable y sustentable y un equilibrio ecológico viable”.

Para que exista responsabilidad que conlleve la reparación debe haber daño. El daño es en su acepción simple es un perjuicio ocasionado. Para el campo ambiental, *es la alteración de la calidad ambiental en cualquiera de sus componentes, producto de acciones o bien omisiones al punto de gravedad, que estos requieren ser reparados porque se ha roto el equilibrio natural de ecosistemas.*

La reparación puede ser por cualquiera de las vías que la legislación nacional contempla civil penal o administrativa e incluso de forma conjunta lo que igualmente ha sido previsto en la norma.

Las formas en que puede producirse el daño ambiental son diversas. Por una parte, son los que sobrevienen de eventos naturales y por otra las ocasionadas por las actividades humanas. Las segundas son objeto de la actividad jurisdiccional.

Los daños ambientales pueden aparecer por la conducta que asume el infractor activa u omisiva. Puede ser también por la participación del infractor directa o indirecta, en atención a la cantidad de sujetos que pueden producirlo; singular o colectivo. Sus productores pueden ser sujetos del sector privado como público.

Otro criterio utilizado es la intervención de la voluntad del sujeto que incurre en la infracción ya sea dolo, culpa o negligencia. Aunque nuestro sistema acoge la responsabilidad objetiva que es independiente del elemento volitivo.

Los daños ambientales puede ser atribuibles a los promotores de proyectos, y a servidores públicos que incurran en delitos por ejemplo en la tramitación aprobación y cumplimiento urbanístico territorial cuando se viole la normativa ambiental que corresponda al ejercicio de sus funciones y promueva o apruebe un estudio de impacto ambiental, como lo indica la norma penal que sanciona con prisión de dos a cuatro años (art. 413 del Código Penal).

El servidor público en retribución al daño por infringir sus deberes de servidor y a la vez por transgredir normas de carácter ambiental puede ser sancionado.

De resultar otras afectaciones por omitir la aplicación de las medidas administrativas, puede ser objeto de la responsabilidad civil dependiendo de los bienes ambientales ya sean públicos o privados. Pueden estar involucrados la salud o la vida de los ciudadanos pudiendo dar lugar a la responsabilidad penal si ocasiona la muerte o lesiones. Todas estas acciones son tendientes a exigir a quien daña la reparación en virtud del principio “el que contamina paga”.

Es importante destacar que aun cuando un daño sea ocasionado sin voluntad y proveniente de acciones de naturaleza lícita, con lo que se quiere significar que pueden ser constituidas con apego al derecho y a las debidas instancias administrativas o bien constituirse de acciones evidentemente desconocedoras del derecho ya sea por una acción o por omisión, violando las normas ambientales e instancias administrativas que avalan la actuación, que interacciona el ambiente. Como quiera el resultado dañoso es susceptible de resarcimiento en cualquiera de los dos supuestos.

Esto indica que aun cuando se considere que la acción que se realiza en el ambiente, se orienta por criterios jurídicos y no se tiene evidencia fehaciente de resultar daño, es necesario actuar con cautela. En las acciones que impacten el ambiente hay que manejar el principio de cautela, si no se tiene certeza, validada científicamente, de las consecuencias que pueden impactar tanto la salud como el ambiente.

En la Legislación Panameña, Ley General de Ambiente 41 de 1 de julio de 1998, el concepto de *daño ambiental* no ha sido desarrollado. Sin embargo, existe una noción del daño cuando se refiere al concepto de *impacto ambiental* en el Capítulo II de Definiciones Básicas, artículo 2 cuando indica que es una” *Alteración negativa o positiva del medio natural o modificado como consecuencia de actividades de desarrollo, que puede afectar la existencia de la vida humana, así como los recursos naturales renovables y no renovables del entorno*”.

La legislación Panameña también hace referencia al daño derivado de la contaminación en la Ley 21 de 9 de julio de 1980, por la cual se dictan normas contra la contaminación del mar y aguas navegables cuando señala en su artículo 3 acápite f, el desarrollo del concepto daño por contaminación: significa pérdidas o daños causados por la contaminación resultante de descargas procedentes de buques, aeronaves e instalaciones marítimas o terrestres, donde quiera que ocurra tales descargas e incluye el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o daños causados por tales medidas. Si bien, este concepto presenta una idea de una de las

formas por la cual se origina el daño en el ambiente existen otras diversas que este no comprende: incendios, químicos, desastres naturales y otras.

El daño ambiental se caracteriza por ser *invariable*, por ser *acumulable* y *difuminado*. Su carácter de invariable obedece a la poca oportunidad de restablecer los sistemas o ecosistemas impactados en su estado original siendo en ocasiones irremplazables y afectando todo un ciclo natural.

Cuando se produce el daño que le dio origen y sobrevienen otros posteriores, estos se acumulan magnificándolo y provocando más impactos negativos que pueden extenderse a bienes y personas. Su naturaleza difuminada ya sea por la extensión del daño o por su imprecisión puede dificultar detallar su origen y por ende su causalidad, y la determinación de quien posee las facultades para ejercer una defensa en legítimo derecho.

Esta característica del daño difuminado nos remite a los derechos difusos que se ejercen con respecto al ambiente. Aun cuando no exista una relación de titularidad respecto a sus beneficiarios (sociedad) hay un interés general en su protección no se les puede asignar una cuota parte por ser un derecho difuso.

Su extensión en el tiempo y la tardía respuesta para la reparación como la poco visible manifestación del daño puede agravarlo por la carencia de una medida oportuna.

Los requisitos para que exista daño ambiental son :a) carácter cierto, b) efectos subsistentes, c)perjuicio de un interés legítimo, d) existencia de uno o más autores identificables, e) susceptible de valoración, y f) derivar de una actividad peligrosa o potencialmente peligrosa para el ambiente.(Academia para el desarrollo Educativo AED/Panamá).

No puede sancionarse aquello que no existe. Una vez ocurre debe haber manifestaciones. Los afectados tienen legitimidad o facultades para hacer reclamaciones por el daño aun no siendo titulares. Es indispensable poder identificar el autor o autores del

daño para exigir a quien corresponde la responsabilidad de restaurar el daño. En materia ambiental es difícil establecer cuantitativamente el monto del daño porque no siempre se cuenta con un inventario de los bienes ambientales y su valoración mediante peritajes.

Cuando se realizan acciones o proyectos en el ambiente existe una probabilidad de riesgo. Por esto, se establecen normas que contienen límites permisibles a fin de no sobrepasarlos y afectar la calidad de vida de seres humanos, pérdidas de hábitat y especies y los Estudios de Impacto Ambiental que es preventivo. Violarlas las normas incrementa el riesgo.

VI. RESPONSABILIDAD OBJETIVA

El vocablo responsabilidad, claramente expresa garantizar u obligarse. Se deriva del latín responder que significa corresponde a otro, que se traduce en cumplir con sus obligaciones o hacer algo con el debido cuidado.

En este sentido, todos los actores sociales deben tener especial cuidado cada vez que realicen alguna actividad o proyecto en el ambiente. Esto significa, que la responsabilidad es aplicable de forma preventiva en cada una de las acciones anticipando cuidadosamente la posibilidad de que pudiese resultar algún daño para evitarlo.

El que realiza una actividad en la cual aprovecha el ambiente para su beneficio debe tener consciente de estar afectando y debe reparar el daño en virtud del principio el que contamina paga, que es el fundamento de *la responsabilidad objetiva o del riesgo y del riesgo provecho*.

El daño que ocurre sin culpa debe igualmente responder mediante la reparación. Ya que haya sido sin culpa existe la posibilidad de un riesgo para el ambiente. Esta situación dio como resultado *la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo y del riesgo*

de provecho, que se sustenta en que ocurre el daño o se produzca el riesgo que hace peligrar a una víctima o a la sociedad. La Teoría del Riesgo u objetiva presume la culpa.

La Corte Suprema de Justicia de Panamá ha manifestado en torno a la responsabilidad objetiva específicamente sobre su origen que: “(...) surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales”.

La naturaleza de los daños ambientales es especial, distinta a los comunes, por las dudas en cuanto a los efectos que las acciones en la salud y el ambiente pueden provocar. Por esto nacen las reglas sobre las cuales se consolida el principio precautorio sobre la posibilidad de peligro o bien daño y el actuar consecuentemente, tomando las medidas necesarias para proteger el ambiente.

Benavides² en torno a la relación del derecho ambiental y la responsabilidad en ese sentido ha destacado a quienes le es atribuida y quienes son afectados considerando el tiempo futuro y el impacto de los daños que puede trascender el momento presente:

Uno de los temas más relevantes dentro de esta innovadora ciencia del derecho es la responsabilidad ambiental que es la imputabilidad de una valoración positiva o negativa por el impacto ecológico de una decisión, se refiere generalmente, al daño causado a otras especies, a la naturaleza en su conjunto o a las futuras generaciones, por las acciones o las no-acciones de otro individuo o grupo.

² Cfr. BENAVIDES, Víctor, *Jurisprudencia panameña en materia ambiental*, “Jornada de Derecho Ambiental y Justicia” organizada por el Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Panamá 20 y 21 de agosto de 2009. Consultado 22 de julio de 2017 en:

<<http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-HYPERLINK>> <<http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/jurisprudencia-ambiental.pdf>>content/blogs.dir/cendoj/jurisprudencia-ambiental.pdf>.

La responsabilidad ambiental recae tanto en los individuos, como en las empresas, países y en la especie humana en su conjunto. En la responsabilidad ambiental también se debe evaluar el hecho de la “reparación por daño ambiental”.

Panamá acoge en la Ley General de Ambiente 41 de 1 de julio de 1998, Capítulo II Definiciones de Básicas, Artículo 2 la Responsabilidad Objetiva que define como: *Obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural, o a las cosas, de resarcir el daño y perjuicios causados.*

En la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo y de riesgo de provecho existe la obligación de reparar los daños ocasionados. Toda vez que, hay acciones que tienen intrínsecamente, por su naturaleza, la posibilidad de ocasionar un daño.

Aun cuando su ejecución sea lícita, poseen en si el riesgo y por este solo hecho cuando ocurre el daño, sin dolo esta la obligación de repararlo. Este puede extenderse a particulares, propietarios, usuarios.

Los elementos de la responsabilidad objetiva son:

- Las acciones de peligro o riesgo
- La producción de un daño que puede afectar a elementos ambientales, seres humanos o patrimonio.
- Relación de causalidad entre el hecho y el daño

La Teoría de la *Responsabilidad Objetiva o Riesgo* toma como punto de partida la existencia del daño y por su puesto la relación de causalidad que lo produce; sin considerar como elemento fundamental el sujeto productor del daño y el ejercicio de su voluntad para originar el resultado.

La responsabilidad objetiva es apropiada para la tutela del medio ambiente, dado que en muchos casos no es fácil determinar la existencia del autor del daño ambiental y, en todo caso, es adecuado desde muchos puntos de vista que el autor de un hecho

de esta naturaleza quede obligado a la respectiva reparación, sin que el afectado deba probar que hubo culpa o negligencia.³

Para que se configure la *Teoría del Riesgo* es necesario que concurra: acciones peligrosas o elementos que sean perjudiciales y la existencia de una relación de causa y efecto.

La responsabilidad objetiva regulada en la Ley General de Ambiente de Panamá es una singularidad ya que la predominante es la subjetiva en el campo de la responsabilidad civil como se ha manifestado en el Salvamento de Voto que extractamos el cual remite al artículo que la desarrolla 109. En él describe actividades que originan daños al ambiente, sus procesos e incluso la vida humana. Y son evidentemente, actividades de peligro o riesgo

En Panamá, la responsabilidad objetiva es una figura de excepción que la Ley por el momento ha reconocido en muy pocos casos, siendo uno de ellos el previsto del artículo 109 de la Ley 41 de 1998 que regula la Responsabilidad Civil Ambiental en los siguientes términos:

“Artículo 109. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, ponga en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos 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”.

Esta Teoría es la que sigue la legislación de Panamá, al momento de responsabilizar al que ocasione un daño ambiental.

En el Título VIII De la Responsabilidad Ambiental, Capítulo I de Obligaciones de la Ley General de Ambiente 41 de 1 de julio

³ Cfr. DÍAZ PROLL, Gabino, “La Responsabilidad Civil por daños ambientales” en *Revista Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, núm. 18, marzo 2011. Consultado el 24 de julio de 2017 en:

<http://www.asamblea.gob.pa/cep/2011_0018_DEBATE_MARZO.pdf>.

de 1998 describe distintos tipos de acciones y la responsabilidad que le es aplicable en materia ambiental además de establecer el precepto general y amplio en el cual obliga a todos a responsabilizarse por la protección del ambiente mediante la prevención y control de la contaminación (art.106. Ley General de Ambiente).

La exigencia del cumplimiento de las normas ambientales, es parte fundamental de la responsabilidad en esta legislación, estableciendo sanciones en cualesquiera de los ámbitos de responsabilidad: civil, administrativa y penal. Las normas comprenden límites permisibles, procesos, prevención, seguimiento, mitigación y restauración ya que incumpléndolas para actividades o proyectos (art.107 Ley General de Ambiente).

Los artículos subsiguientes de la Ley en comento, son los que directamente exigen al que ocasione daño ambiental su reparación. Lo que se traduce en el principio el que contamina paga.

El primero 108, hace un señalamiento de responsabilidad de reparación, al que hace uso de los recursos de forma desmedida e irracional mediante su explotación directa o bien por medio de actividad. En tanto que el subsiguiente 109, se refiere acciones contaminantes, que también intervengan en procesos ecológicos.

Los procesos ecológicos a los que hace referencia la Ley General de Ambiente en su artículo 109 son cuatro: *fundamentales de los ecosistemas son el ciclo del agua, los ciclos biogeoquímicos (o de nutrientes), el flujo de energía y la dinámica de las comunidades, es decir cómo cambia la composición y estructura de un ecosistema después de una perturbación (sucesión)* (Biodiversidad Mexicana).

Este tipo de intervención en el ambiente conduce a la *teoría del riesgo de provecho* pues es evidente que las acciones realizadas ocasionaran impactos en el ambiente por la explotación y aprovechamiento de los recursos.

Esta teoría expresa que existe responsabilidad civil por los daños causados en ejercicio de una actividad peligrosa, expresando los autores que si alguien debe soportar las consecuencias del he-

cho es quien lucra con el riesgo y no la víctima de un accidente causado por una actividad peligrosa.⁴

El legislador al referirse en el artículo 109 de la Ley General de Ambiente de Panamá, los procesos ecológicos y calidad de vida alude a todo aquello que puede influir en el bienestar de los seres humanos.

Mantener las condiciones ambientales no ha sido una tarea sencilla considerando el espíritu del hombre tendiente a la acumulación de capitales producto de sus actividades de explotación que suelen agravar la condición ambiental y por la que debe responder en virtud de la responsabilidad que aplica el principio el que contamina paga.

Artículo 108. El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

VII. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. SISTEMA TRIPLE:

La responsabilidad ambiental en Panamá posee tres ámbitos de aplicación. El antecedente de la responsabilidad triple tiene su origen en la denominada Ley forestal. Esto implica que la práctica del principio el que contamina paga se ejerce en tres áreas del derecho distintas por daños al ambiente.

⁴ Cfr. DÍAZ PROLL, Gabino, “La Responsabilidad Civil por daños ambientales” en *Revista Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, núm. 18, marzo 2011. Consultado el 24 de julio de 2017 en: http://www.asamblea.gob.pa/cep/2011_0018_DEBATE_MARZO.pdf.

En ese mismo sentido Benavides, Víctor ha reafirmado la existencia de un sistema triple de responsabilidad que integran la objetiva que tiene asidero el Principio El que contamina paga que es el que da vigencia a la reparación de daño en cualquiera de las responsabilidades citadas:

Desde el campo de las ciencias jurídicas que nos ocupan, pueden surgir diferentes clases de responsabilidades por daño ambiental a saber: la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.⁵

La Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan disposiciones al referirse al incumplimiento de la esta Ley señala en el Título VII de las Infracciones, sanciones y procedimientos, en su Capítulo I se refiere al incumplimiento de permisos de concesiones, aprovechamiento forestal, tala sin permiso previo, incumplimiento de resoluciones sobre control de incendio plaga y enfermedades forestales y destrucción de linderos, comercialización de productos y subproductos forestales sin los permisos regulados entre otras, en atención al artículo 95 de la Ley conocida como forestal “(...) *serán sancionados con multa hasta de B/.50.000 según la gravedad, la condición socio económica, cultural o la reincidencia del infractor sin perjuicio delo que dispongan las leyes penales y civiles*”.

El articulo subsiguiente 96, explica otras sanciones que se aplicarían por la reincidencia del infractor en la cual claramente se observan las administrativas y penales pues la institución que se hace cargo de la temática ambiental tendría facultades para aplicar el doble de la sanción regulada en el artículo 95, inhabilitar para obtener permisos y concesiones por una lapso no menor de cinco ni menor de 20 años con pena de prisión de un mes hasta tres años tomando en cuenta la gravedad y la reincidencia.

⁵ Cfr. BENAVIDES, Víctor, *op. cit.*

los delitos que se consideran ecológicos, se encuentran esta ley. Los delitos ecológicos descritos serán sancionados de acuerdo al artículo 100 de la Ley forestal con pena de decomiso de las herramientas y equipo utilizado para cometer el delito, multa hasta B/.50.000 y pena de prisión de 6 meses a cinco años atendiendo la magnitud del daño ambiental provocado. Además, agrega la Ley que: *“Las personas que resulten culpables de delitos ecológicos deberán compensar los daños y perjuicios producidos”*.

Lo concerniente a los delitos ecológicos fue incorporado a la Legislación Penal mediante la Ley 5 del 28 de enero de 2005. Subsiste igualmente la triple responsabilidad en la ley General de Ambiente 41 de 1 de julio de 1998 vigente.

La triple responsabilidad también puede ubicarse en la Ley 24 de 7 de junio de 1995 Por la cual se establece la legislación de vida silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones. Entre los objetivos de esta ley indica en su artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

(...)

10. Establecer sanciones para las acciones que infrinjan las disposiciones relativas a vida silvestre.

11. Determinar la responsabilidad civil y administrativa por el daño causado a la vida silvestre.

La Ley de vida silvestre desarrolla el Capítulo II De la Responsabilidad explicando en a su artículo 79 que las personas naturales o jurídicas que ocasione daño al ambiente de forma potencial o actual deben restaurar o indemnizar los daños y perjuicios ocasionados. Se refiere a la responsabilidad penal la cual es persona jurídica, se extiende al representante legal.

De la anterior excerta legal se desprende la reparación de los daños y perjuicios haciendo efectivo el principio el que contamina paga. En este caso se extiende a los perjuicios que se ocasione a la vida silvestre.

La triple responsabilidad ambiental es consagrada en la Ley 41 de 1 de julio de 1998 que hace señalamientos al que incurra en responsabilidad en cualesquiera de los tres ámbitos: civil, penal o administrativo, al realizar actividades que excedan los límites permisibles o no usar mecanismo preventivo.

Las responsabilidades por daño ambiental no son excluyentes una de otra y que no es forzoso el concurso de todas.

Artículo 107. La contaminación producida con infracción de los límites permisibles, o de las normas, procesos y mecanismos de prevención, control, seguimiento, evaluación, mitigación y restauración, establecidos en la presente Ley y demás normas legales vigentes, acarrea responsabilidad, civil, administrativa o penal, según sea el caso.

El artículo 111 de la Ley de Ambiente panameña expresa que estas son independientes una de la otra para evitar un conflicto con la Carta Fundamental que describe en su artículo 32 “*que nadie puede ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa o disciplinaria*”.

Es necesario aclarar este punto porque los daños que pueden producirse en materia ambiental pueden ocasionar diversos perjuicios y se objeto de diversas jurisdicciones para su reparación.

De allí que sea necesaria la conjunción la administrativa civil y penal pues la norma así lo permite para cada uno de los daños ocurridos por una acción en él ambiente.

VIII. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad en la legislación nacional ha sido prevista desde distintos ámbitos: el civil el penal y administrativo que son formas de responder por los perjuicios ocasionados al ambiente.

En ese sentido, se encuentra también las normas administrativas las que compete hacer cumplir al Ministerio de Ambiente quien tiene a su cargo velar por que se sigan los instrumentos de gestión ambiental que son medidas preventivas de proteger el ambiente y que señalan en el artículo 112 cuya desatención ocasiona una sanción.

Artículo 112. El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, leyes y decretos ejecutivos complementarios y de los reglamentos de la presente Ley, 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.

Este artículo configura *la responsabilidad administrativa objetiva*. El Estado tiene a su cargo la protección del ambiente y para ello debe reglamentar fiscalizar y aplicar los instrumentos necesarios para cumplir con esta misión según el Capítulo 7 del Régimen Ecológico de la Constitución de la República artículo 120. No obstante hay que vigilar que dos instituciones con facultades sancionatorias, no incurran en doble sanción en la vía administrativa.

Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

El incumpliendo del artículo 112 de la Ley General de Ambiente objeto de amerita sanción conformando la responsabilidad administrativa objetiva. Estas sanciones pueden ser: ser pecuniarías, la revocación de una resolución o la paralización o suspen-

sión de una obra para que se corrija el incumplimiento de la norma que ocasionó o puede ocasionar daño ambiental.

Las sanciones que aplica la autoridad Administrativa Ministerio de Ambiente están reguladas en la Ley 41 de 1 de julio de 1998 General de Ambiente artículo 114

con multa que no excederá de diez millones de balboas con cero centésimos (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.

Las multas de un millón un balboa (B/. 1,000,001.00) a diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), serán impuestas por el Consejo Nacional del Ambiente.

Accesoriamente, la Autoridad Nacional del Ambiente queda facultada para ordenar al infractor el pago del costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

Los procesos administrativos tienen la finalidad de determinar la existencia de responsabilidad administrativa. Si hay responsabilidad se sancionaría al administrado y se le exigiría la restauración o reposición ambiental según sea el caso. En la responsabilidad civil esta pretende que se repare el daño al perjudicado.

Los actos de la administración pueden ocasionar responsabilidad. La Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico De la Procuraduría de la Administración General y dicta disposiciones especiales en su Título XIII Del Glosario, artículo 201 define *Acto Administrativo* como: “*Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear , modificar transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo*”.

El concepto de acto administrativo producto de un acuerdo de voluntades produce un efecto jurídico en el cual una de las partes que produjo el daño debe repararlo. El que contamina debe pagar independientemente de quien cause el daño.

IX. LA RESPONSABILIDAD PENAL

Existe también la Responsabilidad Penal la cual se constituye propiamente a partir de la inclusión de los tipos penales en la Ley 5 de 2005 que aprueba modificaciones al Código Penal que incluyó el Título XVIII de los Delitos Contra el Ambiente y que adiciona los tipos penales de los siguientes delitos: contra los Recursos naturales, Vida Silvestre, delitos referentes a la tramitación, aprobación y cumplimiento de documentación ambiental (Ejemplo, Estudios de Impacto Ambiental), delitos contra las normas urbanísticas. Posteriormente, el Código Penal es objeto de modificaciones por la Ley 14 de 2007 modificándose incluso el título de esta forma Delitos contra el ambiente y el ordenamiento territorial. Los tipos penales que se incluye en esta reforma son los Delitos contra los recursos naturales, contra la vida silvestre, contra los animales domésticos y aquellos delitos referentes a la tramitación, aprobación y cumplimiento urbanístico.

Sobre esta responsabilidad La Corte Suprema de Justicia ha expresado:

La Responsabilidad Penal Ambiental en Panamá, derivaba de una conducta tipificada como delito, puede generarse por la acción u omisión dolosa o culposa de una persona natural o jurídica, la que acarrea la aplicación de penas hasta diez (10) años de prisión, medidas precautorias, inhabilitación de contratar con el Estado y multas hasta cien (100) millones de balboas.

Con la inclusión en el Código penal de los delitos ambientales, el Estado reacciona a la realidad de que las vulneraciones al derecho a un ambiente sano, derecho que está contemplado en nuestra Carta Magna de 1972, en su título “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, ya deja de ser de trato exclusivo del campo administrativo, con castigos menores, pues la represión que en esta instancia se ejerce, concluye en la imposición de multas, reparación del daño; pero se debe pasar del pago de multas, hacia una motivación que desemboque en el respeto al ambiente en razón de la amenaza penal.

Es esta otra responsabilidad, que eleva a delito la conducta tipificada en la norma de aquel que provoca daño ambiental con una finalidad de resarcirlo. Existe una línea muy tenue entre la protección penal y la administrativa que ha tratado de precisar la calidad del bien jurídico tutelado mediante la doctrina biocéntrica creada por el físico Roberto Lanza que considera que “*Todo gira alrededor de la vida –indica su denominación– y en esencia, nos quiere transmitir que la vida y la conciencia son claves para comprender la naturaleza del universo*”.⁶

La concepción biocéntrica conlleva respeto y preservación del ambiente por sí mismo y sus elementos como bien jurídico tutelado y la antropocéntrica, en la cual es un bien jurídico tutelado el ambiente en razón de las infracciones que contra él se produzcan que puedan afectar al hombre. Existe también una posición intermedia en la que el bien jurídico tutelado es el ambiente en función del hombre y que él depende de los recursos para poder subsistir. De allí que su tutela es un medio para garantizar la existencia humana.

La base para proteger la biodiversidad en la concepción antropocéntrica se fundamenta en que es importante para la super-

⁶ Cfr. LLERA, Luis Biocentrismo, “Conciencia para comprender el mundo”. Consultado en enero 2017 en:

<<https://www.revistaesfinge.com/ciencia/fisica/item/1506-biocentrismo-conciencia-para-comprender-el-universo>>

vivencia consecuentemente para la calidad de vida. En tanto que la concepción biométrica para la protección de la biodiversidad es por un respeto ético. Esto da sentido a la protección de los procesos ecológicos, su organización e interrelación.

X. LA RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil extracontractual se origina de actos u omisiones ilícitas existiendo el elemento culpa o negligencia. Esta responsabilidad puede tener origen en acciones u omisiones que ocasionan un perjuicio según lo dictamina el código civil de la República en los artículos 974 y 1644. Cuando existen varias personas involucradas en la producción del daño son solidariamente responsables.

La obligación de reparar el daño ya sea por acción u omisión por culpa o negligencia es regulada por el artículo 1644 del Código Civil. Los daños que se deben reparar puede ser tanto materiales como morales.

La norma para dar mayor claridad en cuanto a lo que comprende el daño moral indica que *“se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, reputación vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en o en la consideración que de sí misma tienen los demás”*.

En relación a la responsabilidad objetiva señala este artículo, que hay igualdad de reparación del daño moral la cual se extiende al Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio.

Independientemente del sujeto público, privado hay igual derecho de reponer el daño.

En relación con los particulares que son propietarios, estos también tienen responsabilidad en relación con los objetos que le pertenecen y con los cuales que ocasionen daño como los des-

critos en el 1650 del Código Civil y que puedan tener un impacto ambiental como los que señala el artículo:

1. *Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en un lugar seguro y adecuado;*
2. *Por los humos excesivos que sean nocivos a las personas o propiedades;*
3. *Por las caídas de árboles colocados en sitio de tránsito, o cuando no se ocasionado por fuerza mayor.*
4. *Por las emanaciones de depósitos o de materiales infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.*

En materia ambiental la norma establece la acción civil ambiental para restaurar el ambiente afectado o la indemnización por el daño causado de acuerdo al artículo 118 de la Ley General de Ambiente.

También se encuentra regulada la existencia de aseguradoras y reasegurados en responsabilidad civil ambiental con el propósito de tener disponibilidad de medios económicos para el daño en atención al artículo 113 de la Ley General de Ambiente.

Establecer o exigir un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera crea un mecanismo efectivo de indemnización, debido a que con ese seguro desaparece el riesgo de insolvencia del responsable del daño en la medida en que el pago queda a cargo de un asegurador que normalmente es solvente y está suficientemente preparado para afrontar el riesgo. Sin embargo, si el daño producido es superior a la garantía establecida, esto no significa que haya un límite en la responsabilidad por efecto de que haya un límite en el seguro establecido.⁷

7 Cfr. DÍAZ PROLL, Gabino, “La Responsabilidad Civil por daños ambientales” en *Revista Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, núm. 18, marzo 2011. Consultado el 24 de julio de 2017 en: <http://www.asamblea.gob.pa/cep/2011_0018_DEBATE_MARZO.pdf>.

La norma pretende encontrar los mecanismos para que los daños sean restaurados en cualquiera de los ámbitos en que se produzca la violación. Esto no puede ser tomado como una licencia para infringir la norma. Ya que con pagar no se puede restablecer siempre el daño ocasionado.

XI. Jurisprudencia

La Máxima Corporación de Justicia de la República Panamá se ha pronunciado en diversos fallos en los que ha aplicado “El principio el que contamina paga a continuación exponemos algunos extractos de algunos de ellos en los que se observa la aplicación de sanciones pecuniarias por daños ambientales en su mayoría derivados de acciones a empresas particulares que producen licor afectando a un río y otro de una empresa que al verter una sustancia provocó cambios de coloración en el mar. Ambos son ejemplos de aplicación del principio el que contamina paga partiendo del ámbito de la jurisdicción administrativa.

En el fallo de 14 de mayo de 2004 de Contaminación de Fuentes de Aguas de Quebradas se observa la teoría del riesgo de provecho toda vez que se trata de una situación de alta probabilidad de daño ambiental producto del aprovechamiento de algunos recursos ambientales por la industria que contamina.

La empresa también desatendió medidas propuestas en los Estudios de Impacto Ambiental:

Fallo de 14 de mayo de 2004. Contaminación de Fuentes de Aguas de Quebradas.

(...)

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

En primer lugar, observa la Sala que la disconformidad del demandante radica en la multa por la suma de Cincuenta Mil Balboas con 00/100 (B/. 50,000.00) impuesta por la Autoridad Nacional del

Ambiente a la empresa VARELA HERMANOS, S.A., por razón de la contaminación de las fuentes de agua de la Quebrada de Pesé y el Río La Villa, localizadas en el Corregimiento y Distrito de Pesé, Provincia de Herrera. Esta sanción fue impuesta mediante la Resolución N° AG-0206-2000 de 7 de agosto de 2000, confirmada a través de la Resolución N° 0321-2000 de 6 de noviembre de 2000.

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

Del examen de las piezas procesales aportadas al caso bajo análisis, se observa que el día 27 de octubre de 1999, en las instalaciones de la empresa VARELA HERMANOS, S.A. ubicada en el Distrito de Pesé, Provincia de Herrera, se produjo un colapso de uno de los muros de la tina N° 2, la cual contenía vinaza -residuo proveniente del procesamiento de la caña de azúcar-, para su oxidación, como parte del proceso industrial. El volumen del líquido contenido en la tina era de aproximadamente 10 millones de galones.

El contenido de la tina se esparció inmediatamente en la Quebrada Pesé y el Río La Villa, motivo por el cual, las autoridades ambientales procedieron a tomar ciertas medidas de seguridad tendientes a proteger las comunidades aledañas, a fin de evitar cualquier problema de salud pública.

Ahora bien, el intento del apoderado judicial de la parte actora de argumentar la violación de las normas legales citadas, en un hecho de la naturaleza que califica como acto fortuito, pretende desconocer la obligación que le compete a la empresa VARELA HERMANOS, S.A., como consecuencia de las actividades relativas a la producción de bebidas alcohólicas, misma que consiste en tomar las medidas necesarias, a fin de prevenir cualquier daño al ambiente. Para hacer efectivo el derecho a un ambiente sano y por su medio a un entorno que permita el desarrollo de los seres humanos con salud y bienestar y la protección de los recursos naturales y públicos, debe procurar el fabricante -quien crea el riesgo de contaminación-, la prevención de cualquier hecho dañoso que pudiera sobrevenir del manejo de sustancias contaminantes.

Es con respecto a las medidas de prevención de este tipo de contingencias, que la Administración indica que la empresa demandante no cumplió, a tal punto que, incluso no diseñó la capacidad de las tinas de oxidación considerando distintas variables, entre las que se encuentra la intensidad de las lluvias anuales, contraviniendo así las disposiciones legales en materia ambiental. Si bien la empresa demandante, se vio afectada por las intensas lluvias ocurridas en el área donde se mantienen las tinas de oxidación, no podemos obviar el hecho de que debieron tomarse las previsiones necesarias para evitar que ocurriera un derrame de vinaza, a causa del exceso de líquido contenido en las tinas.

En cuanto a lo anterior, tenemos que el estudio de impacto ambiental que presentó la propia empresa demandante, para la aprobación de la Autoridad Nacional del Ambiente, advierte la necesidad de adecuación de la actividad y de las estructuras que funcionan como depósito de vinaza, por lo que concluimos que las tinas que estaban siendo utilizadas al momento del suceso, no eran adecuadas, ni contaban con la capacidad y estructura suficientemente apta que permitiera prevenir riesgos como el acaecido.

En este fallo se declara por la Corte Suprema de Justicia que no es ilegal la resolución que dicta la sanción a la empresa contaminante. Hay incumplimiento de las disposiciones administrativas presentadas en Estudio de Impacto Ambiental.

En el fallo que nos ocupa, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo impone multa por la contaminación del mar con colorantes haciendo variar su forma natural. Corre por costa de la empresa la instigación y compensación del daño. También debe dar un seguimiento ambiental y desarrollar planes de contingencia.

Fallo de marzo de 2006, Caso de COCA COLA DE PANAMÁ
COMPAÑÍA EMBOTELLADORA, S. A.-Derrame Tóxico en la
Bahía de Panamá.

II-Decisión de la Sala:

La Sala, luego de evacuados los trámites procesales correspondientes, procede a resolver la pretensión de fondo.

De lo expuesto en párrafos precedentes se desprende que el presente proceso tiene por objeto que se declare que es nula, por ilegal, la Resolución No. AG-0174-2003 de 7 de mayo de 2003, dictada por el Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente, por medio de la cual sanciona a la empresa COCA COLA DE PANAMÁ-COMPAÑÍA EMBOTELLADORA, S.A. con multa de trescientos mil balboas (B/. 300,000.00) por violación de los artículos 106, 107, 108 y 109 de la Ley No. 41 de 1998. También, ordena a la empresa proceder, a sus costas, con la limpieza y las medidas de mitigación y compensación del daño ambiental, así como exigir a la empresa COCA COLA DE PANAMÁ la tramitación de la correspondiente autorización de descarga de aguas usadas.

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

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

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

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

Este fallo explica la responsabilidad objetiva por daño ambiental indicando que sustenta en los artículos 106 y 108 de la Ley General de Ambiente:

La responsabilidad objetiva por daño ambiental, surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales.

El fallo en comento se refiere a las facultades sancionatorias en el ámbito administrativo de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) que en la actualidad es el Ministerio de Ambiente

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

XII. REFLEXIONES

El principio el que contamina paga ha sido incorporado a nuestra legislación de forma previa a la elaboración de la ley General de Ambiente en el Año de 1998 lo que se observa en la Ley Forestal de 1994 del país y la de Vida Silvestre de 1995

Los pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia recalca la aplicación del sistema de responsabilidad objetiva administrativa exigiendo la reparación de daños y de medidas correctivas de proyectos o actividades. Aun cuando las normas nacionales permiten la exigencia de la responsabilidad ambiental administrativa, penal y civil se observa un mayor ejercicio de la responsabilidad administrativa objetiva, no obstante y debido a la brevedad de la presente investigación, debe hacerse un análisis más exhaustivo para incorporar otras formas de demostrar la eficacia del principio.

Con el aumento de las actividades de explotación de los recursos debe darse mayor seguimiento por las autoridades ambientales a los proyectos y acciones que se desarrollen toda vez que los niveles de deforestación y pérdida de hábitat van incrementándose lo que va en detrimento de la calidad de vida y de recursos indispensables para las futuras generaciones. No es una tarea sencilla la conservación del ambiente, considerando que los poseedores de capital desean seguir expandiéndose pero esto tiene un costo que aun pagando no siempre es capaz de recuperar o reparar los daños. Como hemos expresado no se trata solo de pagar costos por descontaminación limpieza es desarrollar una conciencia ecológica que reconozca la importancia de la vida y la delicada interrelación que hay entre cada uno de los elementos ambientales de los que aún nos falta mucho por conocer. La mejor vía es evitar los daños algunos no pueden ser rehabilitados.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

Artículos y libros

Academia para el desarrollo Educativo (AED/Panamá), Aportes para la Administración de Justicia Ambiental de Panamá, 2005.

BENAVIDES, Víctor, *Jurisprudencia panameña en materia ambiental*, “Jornada de Derecho Ambiental y Justicia” organizada por el Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Panamá 20 y 21 de agosto de 2009. Consultado 22 de julio de 2017 en:

<<http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/jurisprudencia-ambiental.pdf>>.

CAMPOS ALVARADO, Vanessa, *El Estudio de Impacto Ambiental en Panamá*, Trabajo de Graduación para optar por el Título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá, 1998.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Consultado en:

<<http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/procesose.html>>.

Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Consultado el 3 al 14 de junio de 1992 en:

<<http://portal.uned.es/pls/portal/docs>>.

DÍAZ PROLL, Gabino, “La Responsabilidad Civil por daños ambientales” en *Revista Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, núm. 18, marzo 2011. Consultado el 24 de julio de 2017 en:

<http://www.asamblea.gob.pa/cep/2011_0018_DEBATE_MARZO.pdf>.

GUTIÉRREZ DUARTE, María Victoria y RODRIGUEZ LOPEZ Ángel *et al.*, “Objetivos y principios fundamentales de la política ambiental europea” en *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, vol. VI, 2013, pp. 37-69. Consultada el 25 de julio de 2017 en:

<<http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Objetivos-y-principios-de-la-pol%C3%ADtica-medioambiental-europea-%C3%81ngel-Rodr%C3%ADguez.pdf>>.

LLERA, Luis Biocentrismo, “Conciencia para comprender el mundo”. Consultado en enero 2017 en:
<<https://www.revistaesfinge.com/ciencia/fisica/item/1506-biocentrismo-conciencia-para-comprender-el-universo>>

Legislación consultada

Constitución Política de la República de Panamá.

Código Civil de la República de Panamá. Edición Actualizada al 2014. Sistemas Jurídicos S.A (SIJUSA)

Código Penal de la República de Panamá. Edición Actualizada 2013. Sistemas Jurídicos S.A.(SIJUSA)

Ley 1 de 3 de febrero de 1994. Por la cual se establece la legislación forestal en Panamá y se dictan otras disposiciones.

Ley 24 de 7 de junio de 1995. Por la cual se establece la legislación de vida silvestre de Panamá.

Ley 38 de 31 de julio de 2000. Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

Ley 41 de 1 de julio de 2008. Ley General de Ambiente.

Legislación Básica sobre Ingeniería Civil y Medio Ambiente

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO 75/436/EURATOM, CECA, CEE, DE 3 DE MARZO DE 1974, RELATIVA A LA IMPUTACIÓN DE COSTES Y A LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DOCE 194/L, DE 25-07-75. Consultada en:

<<http://www.miliarium.com/legislacion/general/ue/recomendacion436-75.asp>>.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA TAPIA, LINARES Y ALFARO, EN REPRESENTACIÓN DE COCA COLA DE PANAMÁ COMPAÑÍA EMBOTELLADORA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. AG-0174-2003 DE 7 DE MAYO DE 2003, DICTADA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE DOS MIL SEIS (2006). Corte Suprema de Justicia de panamá. Magistrado Ponente: Víctor L Benavides P. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. 23 de marzo de 2006.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ARIAS, FÁBREGA & FÁBREGA, EN REPRESENTACIÓN DE VARELAHERMANOS, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° AG-206-2000 DE 7 DE AGOSTO DE 2000, DICTADA POR EL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Magistrado Ponente: Adán Arnulfo Arjona. Fallo de 14 de mayo de 2004

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN INSTAURADA POR EL LICENCIADO EDUARDO CABALLERO, EN REPRESENTACIÓN DE JOSE FELIX DELGADO CUBILLA, PARA QUE SE CONDENE A LA POLICÍA NACIONAL AL PAGO DE CIEN MIL BALBOAS (B/.100,000.00), POR LOS DAÑOS FÍSICOS Y MORALES CAUSADOS EL 3 DE AGOSTO DE 2002 AL MENOR JOSE ISAAC DELGADO CASTILLO. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Magistrado Ponente: Winston Spadafora. 2 de agosto de 2007. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ARÍSTIDES FIGUEROA, EN REPRESENTACIÓN DE CONSTANTINO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N AG-0072-2009 DE 3 DE FEBRERO DE 2009, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (ANAM). Corte Suprema de Justicia de Panamá. Magistrado Ponente: Víctor Benavides. Fallo de 23 de diciembre de 2013.