

Contaminación por agroquímicos. Cultivos.

Comunicación No.: SALA-CA-PMA/003/2021

Determinación No. 003/2022

Fecha: viernes 3 de junio de 2022.

Determinación No.003/2022 relativa al análisis para determinar si la Comunicación presentada en relación con la respuesta de la Parte, amerita recomendar que se elabore un expediente de hechos de conformidad con las disposiciones de los artículos 17.8 numeral 5 y 17.9 numerales 1, 2 y 3 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá (TPC EEUU-Panamá).	
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/003/2021 Contaminación por agroquímicos. Cultivos	Fecha de recepción: 31 de diciembre de 2021
Peticionario/signatario de la Comunicación:	Señor Moisés Montero Cédula No.: 8-521-1659
País Parte: Panamá	

I. Introducción

Conforme al Artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá, se establece el procedimiento de Comunicaciones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental por medio del cual, *“cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Dichas comunicaciones serán dirigidas a una secretaría u otro organismo apropiado (“secretariado”), que las Partes designen”*¹.

Siguiendo la disposición anterior, el 31 de diciembre de 2021, el señor Moisés Montero, presentó vía correo electrónico una Comunicación ante la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá (SALA TPC EE.UU.-Panamá), en la que asevera que el Gobierno de la República de Panamá está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Atendiendo al numeral 2 del precitado artículo 17.8, y a la sección 5 del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones, corresponde al Secretariado verificar el contenido de la Comunicación presentada y determinar si cumple con los requisitos establecidos por el Tratado. Si se resuelve que la Comunicación cumple los requisitos establecidos, se procederá a determinar si la misma amerita la solicitud de respuesta a la Parte, siguiendo los parámetros del numeral 4 del artículo 17.8.

Estas etapas fueron agotadas a través de la Determinación No. 001/2022 de 19 de enero de 2022 la que verificó y confirmó el cumplimiento de los requisitos de forma establecidos para la admisión de la Comunicación y la Determinación No. 002/2022 de 6 de febrero de 2022, en donde luego de analizados los requisitos de fondo establecidos en el artículo 17.8.4, se determinó que había mérito para solicitar

¹ Artículo 17.8 numeral 1 sobre Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental. Capítulo 17. TPC EE.UU.- Panamá.

respuesta a la Parte, atendiendo a lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 17.8 del Tratado y las secciones correspondientes del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones.

El artículo 17.8.5 del Tratado establece que “La Parte notificará al secretariado en un plazo de 45 días o en circunstancias excepcionales y notificando al secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud”. En cumplimiento de este término, la Parte presentó en tiempo oportuno solicitud de prórroga para la entrega de la respuesta, justificando este hecho en la reunión de información de diferentes Direcciones de la institución. Tras esta solicitud, se extendió el término final de entrega para el día 12 de abril de 2022 y previo vencimiento de este se recibieron notas de respuesta de la Parte los días 18 de marzo de 2022 y 7 de abril de 2022.

Atendiendo a lo anterior, corresponde en este momento realizar el análisis de la documentación reunida hasta el momento, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.9 del Capítulo 17, sobre Expediente de Hechos y Cooperación Relacionada y determinar si la Comunicación presentada, amerita que el secretariado recomiende la elaboración de un Expediente de Hechos².

II. Resumen del contenido de la Comunicación presentada

En la Comunicación, que ha sido identificada con el No. SALA-CA-PMA/003/2021 denominada “Contaminación por agroquímicos. Cultivos”, el remitente asevera conforme a las disposiciones del Capítulo 17 del Tratado de Promoción Comercial Estados Unidos – Panamá, artículo 17.8, que el Gobierno de la República de Panamá ha incurrido en incumplimiento en la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental en lo que respecta a la Ley 47 de 1996 que establece Medidas de Protección Fitosanitaria³; la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de Panamá y que regula la Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental⁴ y la Ley 125 de 2020, que aprueba el

² Artículo 17.9.1 “Cuando el secretariado considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la comunicación amerita que se elabore un expediente de hechos, el secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones”.

³ La **Ley 47 de 9 de julio de 1996**, regula todas las acciones relativas a la protección vegetal del patrimonio agrícola nacional, con el objetivo primordial de prevenir y controlar, en forma integral, los problemas fitosanitarios y lograr la calidad fitosanitaria de las plantas y productos vegetales en su proceso de producción, clasificación, empaque, almacenamiento y transporte, así como evitar la introducción, establecimiento y diseminación de plagas de plantas y productos vegetales en el territorio de la República de Panamá. Igualmente tiene como objetivo establecer el uso adecuado de los insumos fitosanitarios.

En concordancia con esta Ley, constituyen objetivos fundamentales del Estado, en el aspecto fitosanitario, las acciones encaminadas a coordinar, a través de sus instituciones, los aspectos que, por razones de protección a la salud pública, al ambiente, a la diversidad biológica y demás, tengan relación directa con la fitosanidad.

⁴ **El Texto Único de la Ley 41 de 1998**, General de Ambiente de la República de Panamá dispone en su artículo 7 que las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley. Estas actividades, obras o proyectos deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental, incluyendo aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas.

Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

En la descripción de hechos, el remitente asevera que en enero de 2021 la Dirección Regional de Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente levantó el Informe Técnico de Oficio 010-2021 en el que afirmaba en su análisis técnico que la empresa Inversiones JPW, S.A., *“no cuenta con ningún instrumento de Gestión Ambiental”* para el inicio de operaciones.

Continúa describiendo el remitente, que aun cuando la empresa no contaba con instrumento de gestión ambiental, en el mes de agosto de 2021 se intensificaron sus actividades de limpieza, arado, siembra y fumigación, sin informar ni realizar ninguna consulta a las personas afectadas de la comunidad de La Colorada, corregimiento de Iturralde, distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste.

Afirma el remitente que se presentaron otras quejas al Ministerio de Ambiente⁵ y que este realizó una segunda inspección el 20 de septiembre de 2021, en la que se encontraron hallazgos de incumplimiento, los cuales constan en el Informe Técnico de Denuncia 203-21 el cual señala que la empresa *“no cuenta con ninguna herramienta de gestión ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, ni Plan de Adecuación de Manejo Ambiental”*⁶.

El remitente manifiesta también en el texto de su Comunicación que la Dirección de Servicios Agropecuarios Región 5, Panamá Oeste, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario⁷ le informó que no cuenta con registros de los productos agroquímicos que utiliza la empresa. Adicional a lo anterior, afirma el remitente que el 4 de octubre de 2021 el Ministerio de Ambiente emitió Acta de Paralización, pero que la empresa ha continuado realizando sus actividades de movimiento de tierra, siembra cosecha y fumigación a pesar de lo establecido por las autoridades y la oposición de los moradores de la comunidad de La Colorada expresada en carta del 4 de octubre de 2021 y dirigida a la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente en La Chorrera⁸.

El remitente concluye la Comunicación indicando que, dada la violación de la normativa ambiental, el 18 de noviembre de 2021 la Licenciada Susana Serracín presentó denuncia en contra de la empresa y de los funcionarios del Ministerio de Ambiente, por acción u omisión de sus funciones, por delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial, cometido en perjuicio de la Comunidad de La Colorada. Asevera el peticionario que el 26 de diciembre fue informado en su residencia que se había presentado una acción legal en su contra por parte de un trabajador de la empresa, la cual consta en la Carpetilla 2021 00085173, de la Fiscalía de Atención Primaria del Distrito de La Chorrera, acción esta que considera tiene un *“carácter intimidatorio a fin de evitar que se continúen los reclamos por los derechos a la salud, a*

El reglamento de esta ley en esta materia es el **Decreto Ejecutivo No. 123 de 14 de agosto de 2009**, el cual dispone en su artículo 16 la lista de proyectos, obras o actividades que ingresan al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, incluyendo en el Sector de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, el cultivo de frutales en áreas mayores o iguales a 15 hectáreas.

⁵ En el texto del Informe Técnico de Denuncia 203-21 se describe que se realizó la inspección atendiendo a denuncia presentada por el Sr. Montero por intermedio de abogado.

⁶ Texto de la Comunicación remitida por el Sr. Montero.

⁷ Copia simple de Nota No. DER-628-2021 de 22 de septiembre de 2021 aportada como prueba en la Comunicación.

⁸ Se presentó copia simple de nota manuscrita, con referencia No. 07/MM, fechada 4 de octubre de 2021, con referencia de 75 firmas, aportada por el remitente como prueba en la Comunicación.

*un ambiente sano, a la información y justicia ambiental consagrados en la Ley 125 de 2020 que ratifica el Acuerdo de Escazú*⁹.

El remitente aporta una serie de documentos como pruebas de lo afirmado en su escrito de Comunicación, siendo los siguientes:

1. Copia simple del Informe Técnico de Oficio No. 010-2021 de 26 de enero de 2021, preparado por el Ing. Edgar Murillo de la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Oeste. En este documento se describe que el día 7 de enero de 2021, se practicó inspección de oficio en una finca productora de piña en el sector de La Colorada, ya que se observó movimiento de tierra en la finca y no había letrero de Estudio de Impacto Ambiental¹⁰.

El informe cuenta con 6 páginas en donde se describen los hallazgos identificados en el sitio por el personal del MiAmbiente, las conclusiones del informe confirman el inicio de labores de operación sin instrumento de gestión ambiental, afectación a componentes del ambiente como los sedimentos que van al cauce de la quebrada y la represa de una quebrada para ser utilizada para actividades de riego y fumigación del proyecto. Recomienda el informe el envío del documento a la Oficina de Asesoría Legal y a la Dirección Nacional de Verificación del Desempeño Ambiental para continuar con el trámite y que se solicite a la empresa una auditoría ambiental obligatoria.

2. Copia simple de la Providencia DRPO-SEVEDA-ALR. No. 218-2021 de 26 de mayo de 2021, por la cual atendiendo al contenido del Informe Técnico de Oficio No. 010-2021 de 26 de enero de 2021, la Directora Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Oeste, resuelve iniciar proceso administrativo a la empresa Inversiones JPW, S.A., por supuesta infracción ambiental consistente en inicio de actividades sin Estudio de Impacto Ambiental, se ordena igualmente paralizar todas las actividades de la empresa¹¹, el retiro manual de la represa que mantiene la empresa en la servidumbre hídrica en un término de 30 días y se le da un término de 5 días para la presentación de descargos. En la copia de este documento, se observa que el sello de notificación a la empresa se encuentra vacío.
3. Copia simple de la Providencia No. DRPO-SEVEDA-ALR-No. 448-2021 de 13 de septiembre de 2021, en donde la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Panamá Oeste, resuelve acumular los expedientes No. 0202121 de oficio y el No. 195-2021 denuncia suscrita por el señor Moisés Montero, toda vez que ambos expedientes tratan sobre los mismos hechos y se siguen contra la misma empresa. En la copia aportada se observa el sello de notificación lleno con respecto al señor Montero, pero no se observa sello de notificación para la empresa.
4. Copia simple del Informe Técnico de Denuncia No. 203-21 fechado 1 de octubre de 2021, preparado por la Sección de Verificación del Desempeño Ambiental de la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente, a fin de atender denuncia interpuesta por el señor Moisés Montero a través de su abogado, el Licdo. Harley Mitchell, por infracciones ambientales cometidas por una empresa dedicada al cultivo de piña en el corregimiento de Iturralde, distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste.

⁹ Referencia, parte final del escrito de Comunicación remitida por el Sr. Montero.

¹⁰ Hecho afirmado por el recurrente en su escrito de Comunicación

¹¹ Ibidem.

Este informe hace referencia a inspección realizada el 20 de septiembre de 2021 que tiene por antecedente entre otros el Informe Técnico de Oficio No. 010-2021 que concluyó que la empresa inspeccionada se dedica al cultivo de piñas, sin contar con instrumento de gestión ambiental. Igualmente describe el informe que en virtud de la nota DRPO915-2021 se solicitó a la empresa a través de su representante legal, una auditoría ambiental obligatoria, lo cual les fue notificado el día 15 de septiembre de 2021.

El informe cuenta con 11 páginas, en donde se describen hallazgos identificados en la inspección entre ellos los sedimentos en la quebrada y la distancia entre el siembro de piñas y la residencia del denunciante conforme a lo dispuesto por las normas de Sanidad Vegetal. El informe concluye entre otras cosas que en la empresa opera sin contar con instrumento de gestión ambiental y realiza varias recomendaciones, entre ellas reitera el pedido que se le hizo a la empresa de presentar una auditoría ambiental obligatoria.

5. Copia simple de nota manuscrita identificada como Nota 05/MM de 20 de septiembre de 2021, dirigida por el Sr. Montero al Sr. José Barría, Director Regional de la Zona 5 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en donde solicita copia simple de la ficha técnica con respecto a los productos fitosanitarios o agroquímicos que utiliza la empresa JPW, S.A.
6. Copia simple de la nota DER-628-2021 de 22 de septiembre de la Dirección de Servicios Agropecuarios, Región 5, Panamá Oeste del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en donde se da respuesta a solicitud de información enviada por el Sr. Montero, sobre los productos agroquímicos utilizados por la empresa, señalando que no se cuenta con registros de los productos que esta utiliza, pero que la misma debe tener una ficha técnica de productos aprobada por sanidad vegetal.
7. Copia simple de nota manuscrita identificada como Nota 07/MM fechada 4 de octubre de 2021 que adjunta una serie de firmas (se indica que son 75 firmas), dirigida a la Directora Regional de MiAmbiente en La Chorrera, por parte de moradores de La Colorada, corregimiento de Iturralde, con respecto a las actividades de siembra de piña por parte de la empresa y que les preocupa ya que *“afecta la salud, ambiente y a nuestras fuentes hídricas; principalmente el pozo y tanque que abastece a más de 100 familias los mismos ubicados alrededor de los terrenos de esta empresa”*.
8. Copia simple de denuncia interpuesta ante el Sistema Penal Acusatorio, Número Único de Noticia 202100076860, denuncia interpuesta por la Licenciada Susana Serracín, en representación de la comunidad de la Colorada, por delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial, artículo 399 del Código Penal.
9. Copia simple del acta de paralización, fechada 4 de octubre de 2021, emitida por la Dirección Regional Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, en cumplimiento de lo dispuesto por la Providencia DRPOSEVEDA-ALR No. 218-2021 de 26 de mayo de 2021. El acta reitera la orden de paralización y describe las actividades que la empresa no puede seguir realizando y que se le permitirá la cosecha de la piña hasta el día 9 de octubre de 2021.
10. Copia simple de Edicto No. DRPO-096-2021, emitido por la oficina de Asesoría Legal de la Dirección Regional Panamá Oeste del Ministerio de Ambiente, en donde dentro de proceso administrativo de oficio seguido por supuesta infracción ambiental en contra de la Sociedad Inversiones JPW, S.A., se le conceden 8 días hábiles para la presentación de pruebas y 5 días hábiles para

presentación de alegatos por escrito. Este edicto tiene fecha de desfijación el día 6 de octubre de 2021.

11. Copia simple de nota manuscrita identificada como Nota 13/MM de 1 de diciembre de 2021, dirigida a la Dirección Regional, Zona 5 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en donde se solicitan copias del seguimiento de los informes de denuncia presentados por el Lic. Harley Mitchell a la empresa Inversiones JPW, S.A.
12. Copia simple de nota DER-846-2021 de 9 de diciembre de 2021, emitida por la Dirección Regional de Servicios Agropecuarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario en donde en respuesta a la solicitud nota 13/MM, sugieren que se interponga denuncia ante la Casa de Paz correspondiente al corregimiento.

III. Resumen del contenido de la respuesta de la Parte

Conforme a la Determinación No. 002/2021 de 6 de febrero de 2022 y visto que la Comunicación presentada cumplió con todos los requisitos de forma y fondo, el secretariado determinó que había mérito para solicitar respuesta a la Parte y atendiendo al procedimiento le fue remitida formalmente dicha solicitud a través de Nota SALA No. 03-2022 presentada formalmente al Ministerio de Ambiente, representante de la Parte en temas ambientales, el día 10 de febrero de 2022.

Que el numeral 5 del artículo 17.8 dispone lo siguiente:

*"17.8 Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental:
... 5. La parte notificará al secretariado en un plazo de 45 días o en circunstancias excepcionales y notificando al secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:*

- a. *Si el asunto particular es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el secretariado no continuará con el trámite; y*
- b. *Cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:*
 - i. *Si el asunto en cuestión ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo;*
 - ii. *Si hay recursos al alcance de los particulares relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona que presenta la comunicación y si se ha acudido a ellos; o*
 - iii. *Información relativa a actividades de creación de capacidades de relevancia desarrolladas bajo el ACA¹²".*

Que, en desarrollo de esta disposición del Tratado, el Manual de Procedimiento de la Secretaría Sección 5 establece que: *"... La Parte deberá remitir su respuesta por escrito a la Secretaría en un plazo de 45 días calendarios a partir de la fecha en que la Secretaría presente la solicitud o en circunstancias excepcionales no más de 60 días calendarios después de la entrega de la solicitud. Después de recibida la respuesta de la Parte o transcurrido el plazo para la respuesta, la Secretaría considerará si la comunicación justifica que se elabore un expediente de hechos y publicará su respuesta en la página web de la Secretaría".*

Atendiendo a la fecha de envío de la solicitud de respuesta a la Parte, el término para la recepción de esta vencía el día 27 de marzo de 2022. Conforme a lo

¹² Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).

establecido por el procedimiento, la Parte a través de nota OCTI-041-2022 remitida por la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Ambiente, solicitó en tiempo oportuno la extensión del término a 60 días señalando que se estaban recabando las evidencias para emitir respuesta formal. Tomando en cuenta la justificación planteada, se extendió el término de 15 días solicitado, fijándose como nueva fecha final de entrega de respuesta, el día 12 de abril de 2022.

Dentro del término establecido, la Parte envió dos notas de respuesta a saber:

- Nota OCTI-046-2022 fechada 18 de marzo de 2022, en donde se adjunta información de respuesta emitidas por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental (Memorando-DEEIA-0143-1503-2022) y por la Dirección de Seguridad Hídrica del Ministerio de Ambiente (Nota DSH-0161-2022).
- Nota OCTI-057-2022 fechada 07 de abril de 2022, en donde se adjunta la nota de respuesta DIVEDA-DCVCA-179-2022, emitida por la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental del Ministerio de Ambiente, específicamente del Departamento de Control y Verificación de la Calidad Ambiental.

Las notas de respuesta recibidas describen diferentes acciones realizadas por las direcciones del Ministerio de Ambiente, en torno a la actividad de cultivo de piña a cargo de la Empresa INVERSIONES JPW, S.A., misma que fuera señalada en la Comunicación presentada por el señor Montero ante esta Secretaría.

El Memorando- DEEIA-0143-1503-2022 emitido por el Departamento de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental, de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente, luego de verificar los documentos aportados en la Comunicación No. SALA-CA-PMA/003/2021, Contaminación por agroquímicos. Cultivos, manifestó en su respuesta lo siguiente:

"Tomando en cuenta lo antes mencionado, podemos señalar que el proceso de evaluación es un sistema de advertencia temprana, el cual permite tomar decisiones sobre la protección del ambiente, plasmándolo en un Estudio de Impacto Ambiental, en el cual se describe las características de una acción humana que predice, identifica e interpreta los impactos al ambiente, los cuales buscan evitar, reducir, corregir y controlar, con sus referidas medidas.

De acuerdo a la competencia de la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, somos del criterio que para la empresa JPW, S.A., no le aplica un Estudio de Impacto Ambiental, por lo que se deberá considerar otro instrumento de gestión ambiental, por encontrarse más de 2 años en operación."

La nota DSH-0161-2022 emitida por la Dirección de Seguridad Hídrica del Ministerio de Ambiente, teniendo como referencia la Comunicación, manifestó en su respuesta lo siguiente:

“...la Dirección de Verificación y Desempeño Ambiental (DIVEDA), solicitó un funcionario a la Dirección de Seguridad Hídrica (DSH), el apoyo para el día 21 de septiembre de 2021, para realizar un sobre vuelo con Drone en el sector de Zangenga a la Empresa INVERSIONES JPW, S.A., el cual tiene bajo su cargo el Proyecto de Cultivo de Piña. Dicho apoyo generó imágenes de alta resolución de los impactos ambientales ocasionados por la actividad del cultivo de piña, se realizaron un total de 4 sobre vuelos levantando un total de 40 ha aproximadas... Luego se generaron los mapas correspondientes del análisis, diagnosticando el orden jerárquico de drenaje, el nombre de la quebrada, el trayecto, y la confluencia de aguas abajo con otras fuentes...”

Como parte de nuestro trabajo de campo, se logró verificar que los cuerpos de agua contaminados por el proyecto en mención, se encuentran dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (Cuenca No. 115). El manejo de las aguas de esta cuenca está normado en la Constitución Política de la República de Panamá, conforme a lo dispuesto en el Artículo 316...

A manera de conclusión, queremos indicar que nuestra Dirección no tiene jurisdicción en los temas de recursos hídricos dentro de la Cuenca No. 115, por lo que la competencia legal y legítima es de la Autoridad del Canal de Panamá. Sin embargo, en vista que en su momento se nos solicitó apoyo con los sobrevuelos, remitimos la información generada con el apoyo brindado a DIVEDA el día 21 de septiembre de 2021.”

El Memorando DIVEDA-DCVCA-179-2022 emitido por el Departamento de Control y Verificación de la Calidad Ambiental de la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental remite respuesta con respecto a la Comunicación, tomando en cuenta lo actuado en la Dirección Regional de Panamá Oeste tanto en las secciones de Verificación del Desempeño Ambiental, como en Asesoría Legal. En este memorando se compendian diferentes acciones realizadas en atención al caso planteado en la Comunicación, a saber:

“... el caso relacionado con lo expuesto a la SALA por parte del Señor Moisés Montero el 31 de diciembre de 2021, se encuentra actualmente en Proceso de Investigación Administrativa iniciado el 26 de mayo de 2021 mediante la providencia DRPO-SEVEDA-ALR-No. 218-2021 en contra de la empresa Inversiones JPW, S.A., cuyo expediente fue posteriormente acumulado... con el expediente de denuncia interpuesto por el señor Moisés Montero en contra de la misma empresa el 20 de agosto de 2021 y que actualmente se encuentra pendiente de resolver”

Tal y como lo describe la nota de respuesta, la institución ha realizado una serie de acciones de oficio relacionadas con la solicitud de presentación de una Auditoría Ambiental Obligatoria a la empresa Inversiones JPW, S.A. en apego a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 57 de 10 de agosto de 2004. Se identificó en La Colorada corregimiento de Iturralde, distrito de la Chorrera un

movimiento de tierra sin letrado de aprobación de Estudio de Impacto Ambiental (enero de 2021), producto de esta inspección se emitió informe técnico¹³ que concluyó que la empresa inició operación sin ningún instrumento de gestión ambiental y recomienda se le solicite la presentación de una auditoría ambiental obligatoria.

El 24 de agosto de 2021, la Dirección Regional de Panamá Oeste le solicita a la empresa, la presentación de una Auditoría Ambiental Obligatoria, y el 11 de octubre de 2021, la empresa hace entrega del Plan de Auditoría Ambiental Obligatoria y el 15 de octubre de 2021, se emiten por parte de la institución, observaciones, comentarios y aspectos a corregir en el referido Plan. Dichas correcciones fueron entregadas por la empresa el 2 de noviembre y aceptadas por la institución el 12 de noviembre de 2021. A partir del 22 de noviembre de 2021 se inicia el período de 150 días hábiles para la presentación de Auditoría Ambiental Obligatoria y Programa de Adecuación y Manejo Ambiental para su evaluación correspondiente.

La respuesta continúa describiendo las acciones realizadas por la institución en relación con el proceso de investigación administrativa de oficio¹⁴ por estos hechos. El mismo se inicia el 26 de mayo de 2021, con base a la inspección de enero de 2021 y el informe técnico del 26 de enero de 2021 en donde la institución concluyó que se realizaba una actividad sin contar con instrumento de gestión ambiental. En el inicio de investigación administrativa se ordenó la paralización de las actividades relacionadas con los hechos investigados.

Continúa explicando la nota de respuesta, que el 20 de agosto de 2021 se recibió una denuncia presentada por el Sr. Montero en contra de la empresa Inversiones JPW, S.A., la cual se admitió el 8 de septiembre de 2021 creando el expediente 195-2021¹⁵, este mismo día se solicita la práctica de inspección al sitio. Dicha inspección se realiza el día 20 de septiembre de 2021 al área en donde la empresa investigada ejecuta sus actividades de cultivo de piña generando el informe técnico No. 203-21.

Conforme lo describe la nota de respuesta, dentro del expediente acumulado de investigación por estos hechos se atendieron etapas procesales de pruebas y alegatos. Se realizó diligencia para paralizar las obras el día 4 de octubre de 2021, permitiendo la cosecha del producto hasta el 9 de octubre de 2021 y la actividad de riego de maduración, inducción y fertilización, sin permitir la fumigación fitosanitaria, atendiendo a que los químicos que se utilizan en esta fueron señalados por el denunciante como dañinos.

La nota de respuesta manifiesta que la empresa solicitó el día 15 de octubre de 2021 que se levantara la medida de paralización y a través de informe técnico No. 213-2021 de 19 de octubre de 2021, se recomienda el levantamiento de la medida ya que la empresa cumplió con la presentación del plan de auditoría, recomendando igualmente que se dieran 30 días para realizar la cosecha del producto.

¹³ El memorando de respuesta hace referencia al informe técnico de oficio No. 010-2021 de 26 de enero de 2021.

¹⁴ La nota de respuesta hace referencia al Expediente 020-2021, de la Dirección Regional de Panamá Oeste.

¹⁵ La nota de respuesta describe que el expediente por denuncia No. 195-2021, fue acumulado al expediente de oficio No. 020-2021.

Dentro de las acciones adicionales que se practicaron y que se describen en la nota de respuesta, se encuentran consultas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario sobre si los productos utilizados por esta actividad, cumplen con lo establecido por la institución, a lo que esta respondió que *“todos los productos agroquímicos tienen número de registro y se pueden utilizar para el cultivo de piña”* y que *“en el caso de los productos OXAIL y ETORROPHOS que se puede utilizar en el cultivo de piña bajo un ATF o ingeniero agrónomo que la empresa cuenta con este personal idóneo”*.

Se describe igualmente que se realizó consulta a la Dirección Nacional de Salud Ambiental del Ministerio de Salud sobre si el Decreto No. 71 de febrero de 1964 *“Por el cual se aprueba el Reglamento sobre ubicación de industrias que constituyen peligros o molestias públicas y condiciones sanitarias mínimas que deben llenar las mismas”*, aplica a la actividad del cultivo de piña, a lo que se respondió que no aplica al cultivo de piña y sus procesos.

Según se describe en la nota, se realizaron dentro de este proceso actividades en conjunto con otras instituciones. El 15 de noviembre de 2021, se realizó inspección de campo al polígono donde se ejecutan las actividades de cultivo de piña, atendiendo a denuncia ciudadana presentada por la comunidad de Cerro Cama ante la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Esta inspección genera el Informe Técnico No. 257-2021 por parte del MiAmbiente que concluyó lo siguiente:

“En el recorrido de inspección realizado por los técnicos del Ministerio de Ambiente, Autoridad del Canal de Panamá y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, observamos un lago artificial que según el funcionario de la ACP que nos acompañó a esta gira, esta actividad fue autorizada por esa institución, a solicitud de la empresa inversiones JPW, S.A., con el objetivo que la empresa acumule agua para satisfacer las demandas del cultivo.”

“Durante esta inspección no observamos restos de piñas dentro del cauce de la quebrada, ni en los alrededores de la misma”.

De esta inspección igualmente se generó un informe por parte de la ACP fechado 22 de noviembre de 2021 el cual como se describe en la nota de respuesta, mencionó lo siguiente:

- *“La empresa Inversiones JPW, S.A. no mantiene aprobación de proyectos en CHCP ya que la empresa Piñas del Oeste, S.A. antigua empresa inició operaciones sin la autorización de proyecto.*
- *La empresa Inversiones JPW, S.A. no mantiene permiso de extracción de agua cruda para los meses de la época seca (enero-abril).*
- *En el sitio de extracción de agua se observaron taludes a suelo desnudo con aportes de sedimentación al embalse que mantienen para el sistema de riego para la cosecha.*
- *Se observó que los bordes de la fuente hídrica se mantienen sin cobertura vegetal, aportando gran cantidad de sedimentos producto de las lluvias*
- *Se realizó recorrido a otros polígonos aledaños a la quebrada y al polígono de producción, observándose algunos aportes significativos de sedimento producto de movimiento de tierra*

realizado en sitios ajenos a las actividades de producción de piña realizada por la empresa.

- *No se observaron piñas descompuestas en la fuente hídrica según lo expuesto por el quejoso”.*

Describe la nota de respuesta, que a solicitud del señor Montero se realizó el día 21 de diciembre de 2021 una reunión interinstitucional en donde participaron representantes del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Salud, Autoridad del Canal de Panamá, Ministerio de Ambiente, la empresa Inversiones JPW, S.A., cinco miembros de la comunidad y una abogada. Se manifiesta que se levantó un acta de esta reunión que se envió a los participantes para el seguimiento de los temas.

Los puntos finales de la nota de respuesta describen acciones realizadas dentro del proceso como la solicitud de información a la Dirección de Política Ambiental relacionada con los informes técnicos, para la valoración económica de los daños ambientales dentro del proceso de investigación. También se solicitó al Director Regional de Panamá Oeste, un análisis de la calidad de agua de un pozo ubicado en la carretera que conduce a la comunidad de La Colorada, dada la cercanía de este pozo con las actividades de cultivo de piña.

Concluye la nota de respuesta señalando que *“El señor Moisés Montero ha solicitado, tanto en la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental como en la Dirección Regional de Panamá Oeste copias de diferentes documentos contentivos en expedientes y se le ha dado respuesta dentro de los términos establecidos en la legislación correspondiente, de igual manera sus consultas y demandas de atención a través de reuniones han sido atendidas...”.*

IV. Análisis de la Comunicación y la Respuesta de la Parte para determinar sobre el Desarrollo de un Expediente de Hechos.

Corresponde al Secretariado conforme al procedimiento, considerar si luego de analizada la información disponible, la comunicación presentada amerita que se elabore un expediente de hechos, y de ser así informar sobre esta recomendación al Consejo de Asuntos Ambientales.

Atendiendo a lo anterior el desarrollo del análisis se enmarca en lo que establece el artículo 17.9.1 del Capítulo 17 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados Unidos y Panamá, que dispone: *“Cuando el secretariado considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la comunicación amerita que se elabore un expediente de hechos, el secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones”.*

Que en desarrollo de lo anterior la sección 7 del Manual de Procedimiento de la Secretaría dispone que: *“La Secretaría, durante la evaluación de la comunicación y la respuesta de la Parte concernida, de existir, debe determinar si se justifica la elaboración de un expediente de hechos dentro de un período de no más de 45 días calendario, o en circunstancias excepcionales dentro de 60 días calendarios, contados a partir de la recepción de la respuesta de la parte concernida o del vencimiento del plazo para recibir dicha respuesta”.*

A. Evaluación de la Comunicación

De la lectura y análisis de la Comunicación presentada y la información aportada como prueba esta Secretaría identifica como fondo de la solicitud que:

1. El Remitente asevera sobre el incumplimiento en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionándolo con que se desarrolla una actividad de siembra de piñas que según lo confirman informes técnicos del Ministerio de Ambiente, "no cuenta con ningún instrumento de Gestión Ambiental", esto en enero de 2021.
2. El remitente asevera que las actividades de limpieza, arado, siembra y fumigación se intensificaron en agosto de 2021 sin informar, ni realizar ninguna consulta a las personas afectadas de la comunidad de La Colorada.
3. El remitente asevera que *"si bien el Ministerio de Ambiente emitió Acta de Paralización el 4 de octubre de 2021, la Empresa ha continuado realizando sus actividades de movimiento de tierra, siembra, cosecha y fumigación en forma ininterrumpida a pesar de lo establecido por las autoridades y la oposición de los moradores de la comunidad de La Colorada..."*
4. El remitente asevera que ante la violación de la normativa ambiental presentó una denuncia por delito contra el ambiente y el ordenamiento territorial contra la empresa y los funcionarios del Ministerio de Ambiente en noviembre de 2021 y que en diciembre de 2021 fue notificado de que la empresa presentó una acción legal en su contra ante la Fiscalía, lo que describe el remitente como una acción intimidatoria a fin de evitar que se continúen los reclamos por los derechos a la salud, a un ambiente sano, a la información y justicia.

Tal y como lo refiere el remitente en la Comunicación, las normas que se estiman violadas o no aplicadas son:

- La Ley 47 de 1996 sobre Medidas de Protección Fitosanitaria
- La Ley 41 de 1998 en cuanto a la realización de una Evaluación de Impacto Ambiental previo a la realización de cualquier obra y
- La ley 125 de 2020 que aprueba el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

B. Evaluación de la respuesta de la Parte.

Luego de leída y analizada la nota de respuesta remitida por la Parte, esta Secretaría identifica lo siguiente:

1. En las notas enviadas por el Ministerio de Ambiente se describen diferentes acciones que se han llevado a cabo por parte de la institución para la atención de los hechos investigados por la ejecución de actividad de siembra de piñas sin contar con instrumento de gestión ambiental y algunas actividades realizadas en coordinación con otras instituciones competentes en el tema.
2. La primera nota de respuesta que remite la información proporcionada por las Direcciones de Evaluación de Impacto Ambiental y de Seguridad

Hídrica, han descrito que luego del análisis de los documentos y las acciones realizadas, no es competencia de alguna de estas direcciones atender el tema.

3. La segunda nota de respuesta que remite la información proporcionada por la Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental (DIVEDA) describe de manera cronológica las acciones que se han adelantado por la DIVEDA y por la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente en Panamá Oeste. Se observa de la respuesta presentada que el Ministerio de Ambiente inició un expediente administrativo por la orden de presentación de una Auditoría Ambiental Obligatoria y que igualmente se desarrolla un expediente administrativo de investigación que acumula tanto el proceso de oficio iniciado por la Dirección Regional, como el proceso por denuncia presentado por el Sr. Montero.
4. La nota de respuesta de la Parte hace referencia a informes técnicos realizados por la institución que confirman lo señalado por el remitente de la Comunicación en cuanto a que la empresa opera sin ningún instrumento de gestión ambiental y que se recomienda la presentación de una auditoría ambiental obligatoria, sin embargo no se aportan copias de estos informes que permitan su análisis a la luz de la legislación señalada como incumplida en el texto de la Comunicación presentada, o de la propia legislación citada en la nota de respuesta de la Parte.
5. La nota de respuesta hace mención de acciones realizadas en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Salud y la Autoridad del Canal de Panamá entre otros, en donde se hace referencia igualmente a informe de inspección elaborado por esta última y un acta de reunión para el seguimiento de los temas sin embargo no se aportaron copias de estos documentos que permitan su análisis a la luz de la legislación señalada como incumplida en el texto de la Comunicación presentada, o de la propia legislación citada en la nota de respuesta de la Parte.
6. La nota de respuesta no aporta información en cuanto a los procesos penales por posible delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial a los que hace referencia el remitente de la Comunicación, ni hace mención de si la institución ha remitido información de oficio al Ministerio Público en cuanto a la posible comisión de un delito en atención a estos hechos.

B. Razones por las que la Secretaría encuentra merito para la elaboración de un Expediente de Hechos.

Considerando lo aseverado por el remitente de la Comunicación y la información enviada por la Parte en sus notas de respuesta, la Secretaría haciendo referencia a las normas ambientales señaladas como incumplidas, procede a describir las razones por las que encuentra merito para la elaboración de un Expediente de Hechos, divididas tres secciones:

- Los aspectos relacionados con el proceso administrativo de Auditoría Ambiental Obligatoria,
- Los aspectos relacionados con el proceso administrativo de investigación por posible infracción y
- Los aspectos relacionados con el proceso de denuncia penal por presunto delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial.

El análisis que realiza el secretariado se hace a la luz de lo dispuesto por el Capítulo 17 del TPC EEUU- Panamá, particularmente el Artículo 17.14 sobre Definiciones, cual en su numeral 2 establece que para los efectos del Artículo 17.7.5, procedimiento judicial o administrativo significa:

“a. una **actuación** judicial, cuasijudicial o **administrativa** nacional **realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación**. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; **la expedición de una licencia, permiso, o autorización**; la búsqueda de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; **la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo** o judicial; **el proceso de expedición de una resolución administrativa**; y

b. un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.” -el resaltado es agregado-

Con respecto al hecho aseverado por el remitente de la Comunicación y confirmado por la respuesta de la Parte, de que se realiza una actividad de cultivo de piñas que opera sin contar con instrumento de gestión ambiental, y que se ordenó la presentación de una Auditoría Ambiental Obligatoria, la normativa ambiental relacionada dispone lo siguiente:

Tal y como lo establece el artículo 7 del Capítulo III sobre Evaluación de Impacto Ambiental de la Ley 41 de 1998 (Texto único): “*Las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos pueden generar riesgo **ambiental requerirán de un estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución**, de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley. Estas actividades, obras o proyectos **deberán someterse a un proceso de evaluación de impacto ambiental, incluyendo aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas...***”-el resaltado es agregado-

El reglamento de esta ley, en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, es el Decreto Ejecutivo No. 123 de 2009. Esta norma establece en su artículo 16 la lista de proyectos, obras o actividades que ingresan al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, incluyendo en el sector de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, las actividades de “Cultivo de frutales en áreas mayores o iguales de 10 hectáreas”.

El artículo 15 de la precitada Ley 41 de 1998 (Texto único) dispone que: “**Ante hallazgos de incumplimiento en la presentación o ejecución del estudio de impacto ambiental o cualquier otro instrumento de gestión ambiental que corresponda, durante inspección técnica, el Ministerio de Ambiente podrá paralizar cautelarmente las actividades** del proyecto, obra o actividad de la que se trate, **sin perjuicio de la imposición de las sanciones** que correspondan. Asimismo, **el Ministerio podrá adoptar en forma inmediata cualquier otra medida provisional tendiente a prevenir daños al ambiente y a la salud humana**”. -resaltado es agregado-

El artículo 29 de la misma Ley dispone que: “Los titulares de **actividades, obras o proyectos que estén en funcionamiento al momento de entrar en vigor las normas ambientales que se emitan**, podrán realizar una auditoría ambiental con el compromiso expreso de cumplir con el Programa de Adecuación y

Manejo Ambiental que se derive de dicha auditoría, el cual debe ser previamente aprobado por el Ministerio de Ambiente. En este caso, mientras se realiza la auditoría y durante la vigencia del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, no les serán aplicables otras normas y parámetros ambientales que los contenidos en dicho Programa” – el resaltado es agregado-

El Decreto Ejecutivo No. 57 de 2004, que reglamenta la disposición anterior y que fue citado en la nota de respuesta de la Parte, dispone en su artículo 17 lo siguiente:

“La ANAM (Hoy Ministerio de Ambiente) podrá solicitar en cualquier momento, mediante notificación escrita, a través de la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental (Hoy Dirección de Verificación del Desempeño Ambiental) y/o Administraciones Regionales (Hoy Direcciones Regionales), a una empresa una Auditoría Ambiental Obligatoria y el PAMA correspondiente, **debido a un accidente, un incidente, por el riesgo ambiental inherente a la actividad o por la necesidad de sanear, recuperar o rehabilitar un sitio, ya sea por el cese de operaciones o por otras causas.** Estos criterios deberán desarrollarse en el manual de procedimientos conforme a los tipos” -el resaltado es agregado-

La Resolución No. DM 0427-2021 de 11 de agosto de 2021, Por la cual se establece el procedimiento para comunicar la ocurrencia de incidentes y/o accidentes ambientales al Ministerio de Ambiente, dispone en su artículo 1 que: “...**1. Accidente Ambiental:** Evento inesperado y súbito que se produce en una persona natural o jurídica que puede generar consecuencias inmediatas graves para su personal, las poblaciones vecinas, los bienes y/o el ambiente. **2. Incidente Ambiental:** Evento que se produce en una empresa, que indica que un accidente pudo producirse y que, con circunstancias ligeramente diferentes, hubiera podido generar graves consecuencias para su personal, las poblaciones vecinas, los bienes y/o el ambiente...”

Observando las definiciones de Evaluación de Impacto Ambiental descrita en la nota de respuesta y en la Ley, así como la definición de Estudio de Impacto Ambiental contemplada en la Ley General de Ambiente y su reglamento¹⁶, y la normativa que regula la solicitud de Auditorías

¹⁶ Artículo 2 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá: ...

41. Estudio de Impacto Ambiental: Documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, describe las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.

43. Evaluación de Impacto Ambiental: Sistema de advertencia temprana para la toma de decisiones, cuya finalidad es verificar continuamente el cumplimiento de las normas y políticas ambientales de proyectos públicos y privados. Este instrumento permite anticipar, prevenir y gestionar los impactos ambientales, así como integrar las consideraciones ambientales al diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos.

Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 123 de 2009: ...

Estudio de Impacto Ambiental (EslA): Documento que describe las características de una acción humana y proporciona antecedentes fundados para la predicción, identificación e

Ambientales Obligatorias citada igualmente en la respuesta, estimamos que los informes técnicos que se elaboraron durante las acciones llevadas a cabo por la institución pueden contener la información que fundamentó la decisión de solicitar la Auditoría Ambiental Obligatoria y/o porqué el Estudio de Impacto Ambiental no es procedente, sin embargo, como estos no fueron aportados como parte de la respuesta de la Parte, la Secretaría no cuenta con todos los datos para determinar si las actuaciones dentro de este procedimiento administrativo han sido oportunas conforme a la legislación panameña.

La nota de respuesta presentada por la Parte en este punto no aporta detalles en cuanto a qué elementos se toman en consideración para que luego de 2 años o más de operaciones se considere un instrumento de gestión ambiental distinto al estudio de impacto ambiental.

En cuanto a la Auditoría Ambiental Obligatoria, la nota de respuesta, si bien describe las acciones procesales realizadas hasta la fecha para el trámite de este proceso, no se muestra claramente en qué consistió el accidente, incidente, riesgo ambiental inherente o la necesidad de sanear, recuperar o rehabilitar algún sitio, ya sea por el cese de operaciones o por otras causas, o cuál es la norma ambiental que ha entrado en vigor que motiva la solicitud de auditoría ambiental obligatoria.

Con respecto al hecho aseverado por el remitente de la Comunicación y confirmado por la respuesta de la Parte, de que producto del hallazgo de que se realizaba una actividad de cultivo de piñas sin contar con instrumento de gestión ambiental, se ordenó la apertura de un expediente de oficio, se presentó una denuncia que fue acumulada al expediente y que se ordenó la paralización de actividades, la normativa rectora en materia de procedimiento dispone lo siguiente:

El artículo 102 del Texto único de la Ley 41 de 1998, establece que: *“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 107 de la precitada norma, dispone por su parte que: *“El incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, su Plan de Manejo Ambiental o su resolución de aprobación, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, de la presente Ley, las leyes y demás normas complementarias constituye infracción administrativa. Dicha infracción será sancionada por el Ministro de Ambiente con amonestación escrita y/o suspensión temporal o definitiva de las actividades de la empresa y/o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las sanciones principales y accesorias dispuestas en las normas complementarias existentes”* -el resaltado es agregado-.

interpretación de los impactos ambientales, y describe, además, las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): Sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente.

Tal y como lo describe la información recibida en la nota de respuesta de la Parte y en la información de prueba aportada por el remitente de la Comunicación, producto de estos eventos se abrió una investigación de oficio por parte del Ministerio de Ambiente. Posteriormente se presentó una denuncia que fue acumulada junto con el expediente del proceso de oficio. Los procedimientos de oficio se rigen por la Ley 38 de 2000¹⁷, rectora del Procedimiento Administrativo General, la cual dispone en su artículo 88 lo siguiente:

“Toda investigación por denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses, contado a partir de la fecha de su presentación. La resolución mediante la cual se resuelve sobre el mérito de una denuncia o queja, deberá emitirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que quedó agotada la investigación respectiva”.

Consta en los documentos enviados a la Secretaría, que los eventos en donde se da el hallazgo de la actividad de siembra de piña ocurren en el mes de enero de 2021 -y así consta en la nota de respuesta de la Parte-, pero el inicio de investigación administrativa de oficio se formaliza en el mes de mayo de 2021, por lo que a la fecha de emisión de respuesta de la Parte había transcurrido el término dispuesto por la ley para la conclusión del proceso, pero no se observa en el contenido de la respuesta enviada que este proceso de investigación administrativa haya concluido o si se ha emitido una resolución administrativa al respecto.

Adicional a lo anterior, si bien la respuesta de la Parte describe cronológicamente las acciones desarrolladas dentro del expediente administrativo de investigación, no se observa en dicha respuesta, si se han adoptado medidas provisionales tendientes a prevenir daños al ambiente y a la salud humana en torno a esta actividad, conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley General de Ambiente, citado anteriormente.

Con respecto al hecho aseverado por el remitente de la Comunicación de que se presentó una denuncia por delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial en contra de la empresa y de los funcionarios del Ministerio de Ambiente y que posteriormente fue notificado que la empresa interpuso una acción legal en su contra, la normativa rectora en materia de procedimiento penal dispone lo siguiente:

¹⁷ Ley 38 de 2000 de 31 de julio de 2000. Artículo 37: *“Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizadas o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.*

En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”

Cabe en este punto la observación que, si bien el Ministerio de Ambiente cuenta con un procedimiento especial para la atención de denuncias ambientales, el cual se encuentra regulado por el Decreto Ejecutivo No. 57 de 2000, en este caso, al acumularse los procesos, ambos expedientes quedan regidos por la ley de procedimiento administrativo. No obstante, lo anterior, el término para la atención de las denuncias establecido en el Decreto Ejecutivo, es básicamente el mismo dispuesto por la Ley.

No se incluye en la respuesta de la Parte referencia con respecto a si tienen conocimiento de este proceso penal, ni tampoco si ha remitido al Ministerio Público de manera oficiosa, documentos relacionados con estos hechos para apertura de investigación penal.

No tiene constancia esta Secretaría de que exista una investigación formal que implique un imputado en este proceso o qué curso ha tomado el mismo por lo que le es aplicable la normativa general para las investigaciones penales en cuanto al término establecido para que se desarrolle una investigación de manera oportuna.

En este sentido, el artículo 116 del Código Procesal Penal establece los plazos de prescripción de la acción penal y dispone: “...1. En un plazo igual al máximo de la pena de prisión correspondiente al delito imputado...”. Como el delito que fue descrito por el remitente en su denuncia, que fuera aportada como prueba a esta Comunicación es el contemplado en el artículo 399¹⁸ del Código Penal, y este tiene una pena máxima de seis años, este sería el término de prescripción de este procedimiento.

En el caso de los delitos de Tramitación, Aprobación y Cumplimiento Urbanístico Territorial, las penas máximas son de cuatro años en el caso de servidores públicos¹⁹ y cinco años en el caso de promotores²⁰, así que para todos los efectos e independiente de porqué tipo penal se desarrolle la investigación, este proceso se encuentra dentro del término que establece el procedimiento para ser desarrollada.

Así las cosas, los hechos aseverados por el remitente de la Comunicación, Sr. Moisés Montero, fueron confirmados por la respuesta de la Parte, en cuanto a que se estaba desarrollando una actividad sin contar con instrumento de gestión ambiental y se tomaron acciones al respecto por parte de la institución.

La respuesta enviada por la Parte describió cronológicamente las acciones procesales y documentales que se han adoptado en el proceso, sin embargo, la información descrita en la respuesta enviada no aporta los informes técnicos o copias del expediente que permitan observar el estado actual del procedimiento administrativo, si el mismo ha ordenado medidas oportunas para el cumplimiento de la legislación ambiental²¹, cual fue la justificación utilizada para las medidas ordenadas o si quedan recursos pendientes de ser abordados.

¹⁸ Artículo 399 del Código Penal: “Quien infringiendo las normas de protección del ambiente establecidas destruya, extraiga, contamine o degrade los recursos naturales, será sancionados con prisión de tres a seis años...”.

¹⁹ Artículo 413 del Código Penal: “El servidor público que, con inobservancia de la normativa ambiental correspondiente en ejercicio de sus funciones, promueva la aprobación o apruebe un estudio de impacto ambiental, programa de adecuación y manejo ambiental u otro documento aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente- será sancionado con prisión de dos a cuatro años.”.

²⁰ Artículo 418 del Código Penal: “El promotor o el concesionario que inicie la ejecución de una obra o de actividades sujetas a la aprobación previa del estudio de impacto ambiental, plan de manejo forestal u otros documentos similares que, de acuerdo con la ley, sean requisitos previos o condicionales para iniciar la obra o actividad, sin haber obtenido la aprobación de la autoridad competente correspondiente, será sancionado con prisión de dos a cinco años”.

El Procedimiento Administrativo de Auditoría Ambiental Obligatoria es un proceso que en virtud de la Ley 6 de 2002, rectora de la Transparencia en la Gestión Pública, se encuentra clasificado como información confidencial puesto que como lo dispone el artículo 14.2 de esta norma, se considerará de acceso restringido “2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas...”. A pesar de lo anterior, la orden de que se solicitara a la empresa la presentación de una Auditoría de este tipo se recomendó en informe técnico de inspección y dentro de la investigación de oficio iniciada por el Ministerio de Ambiente ante la posible infracción, lo que es información pública, por lo que se estima oportuno el poder valorar la información que fundamentó esta orden sin que esto menoscabe el procedimiento de auditoría ambiental en sí mismo.

Dadas las anteriores consideraciones, esta Secretaría encuentra mérito en elaborar un expediente de hechos en cuanto al tema relacionado con la orden de Auditoría Ambiental Obligatoria y el Procedimiento Administrativo de Investigación por posible infracción en cuanto al cumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental, pero no encuentra mérito en cuanto al tema de la investigación penal descrita, toda vez que la misma se encuentra dentro del término establecido por la ley para su desarrollo.

Lo anterior se le informará al Consejo de Asuntos Ambientales, para que conforme al procedimiento proceda a la votación correspondiente²².

V. Determinación del Secretariado

Luego de analizado el contenido de fondo de la Comunicación Ambiental presentada por el señor Moisés Montero, la Secretaría determinó a través de la Determinación No.002/2021 de 6 de febrero de 2021 que el fondo de la petición persigue la aplicación de la legislación ambiental relacionada en general con el cumplimiento de la aplicación de la legislación ambiental²³ en materia de la prevención, reducción o control de fugas, descargas o emisiones de contaminantes ambientales, así como en el reconocimiento de que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o la reducción de las protecciones contempladas en la legislación ambiental.

Que, verificado el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo para la admisibilidad de la Comunicación, se encontró mérito para solicitar respuesta a la Parte y así se le notificó formalmente el día 10 de febrero de 2022 y recibiendo respuesta los días 18 de marzo de 2022 y 7 de abril de 2022.

Atendiendo a lo anterior y de conformidad con el numeral 1 del artículo 17.9 del

²² Artículo 17.9.2: El Secretariado elaborará un expediente de hechos, si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de cualquiera de sus miembros.

²³ Conforme lo dispone el artículo 17.14 del TPC EEUU-Panamá, “...Legislación ambiental significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante: a. La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales; b. El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o c. la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción...”

Tratado, y la sección No. 7 del Manual de Procedimiento²⁴, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este medio **DETERMINA** informar al Consejo de Asuntos Ambientales que la Comunicación SALA-CA-PMA/003/2021 Contaminación por Agroquímicos. Cultivos, **AMERITA** que se **elabore un Expediente de Hechos** con respecto orden de presentar una Auditoría Ambiental Obligatoria y el Procedimiento Administrativo de Investigación por posible infracción, más no con respecto al procedimiento de denuncia penal por delito Contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial.

Atendiendo a los términos establecidos en el numeral 3 del artículo 17.9 del Tratado y las secciones 7, 8 y 9 del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental, la elaboración del Expediente de Hechos por parte de la Secretaría, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una Comunicación.

NOTIFÍQUESE al peticionario y al Consejo de Asuntos Ambientales a fin de que, si así lo ordenan, mediante el voto de cualquiera de las Partes, se proceda a la elaboración del Expediente de Hechos respectivo, atendiendo a los fines previstos en el Capítulo 17, Ambiental del TPC EEUU-Panamá y el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones.



Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.

²⁴ Manual de Procedimiento SALA. Sección 7. Si la Secretaría considera que una comunicación amerita la elaboración de un expediente de hechos, la Secretaría notificará al Consejo. Cualquier miembro del Consejo podrá votar por la elaboración de un expediente de hechos por la Secretaría, mediante su notificación por escrito, dentro de no más de 60 días calendario.