

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 147

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá,** 14 de febrero de 2011

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

El licenciado Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de **Ocean Pollution Control, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 001-2009-S-GD-DGPIMA de 12 de octubre de 2009, emitida por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas de la **Autoridad Marítima de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

En los documentos que conforman el expediente judicial se observan los siguientes hechos:

- El 30 de abril de 2009, el oficial del Departamento de Prevención y Control de la Contaminación de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá observó que la motonave PACIFIC DREAM, con pabellón de Malta, número IMO 8807088, representada por la agencia naviera Associated Steamship Agents, S.A., se encontraba en el muelle 2 de Colón 2000,

corregimiento de Barrio Sur, distrito y provincia de Colón, por lo que realizó la inspección correspondiente y se percató de la posible descarga de los desechos que generaría la citada embarcación. (Cfr. foja 20 del expediente judicial)

- De acuerdo con lo que indica el informe CXC-001-ADM-222-08 de 31 de julio de 2009, el 30 de abril de 2009, un oficial del citado Departamento le solicitó al capitán de la motonave PACIFIC DREAM los certificados de disposición de los residuos generados hasta esa fecha, y éste contestó que los mismos estaban a cargo de la empresa Ocean Pollution Control, S.A. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- Posteriormente, dicho funcionario le entregó al capitán de la motonave el listado de las empresas autorizadas por la Autoridad Marítima de Panamá para realizar las operaciones de disposición de aguas sucias, de acuerdo con lo establecido en el ANEXO IV del Convenio MARPOL 73/78. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- El mencionado informe indica que el 5 de mayo de 2009, el citado oficial le comunicó al jefe de Operaciones de la agencia naviera Associated Steamship Agents, S.A., que el capitán de la motonave PACIFIC DREAM había notificado que utilizaría los servicios de Ocean Pollution Control, S.A., para la disposición de las aguas sucias que se mantenían en los tanques de lastre. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

El funcionario de la Autoridad Marítima de Panamá también comunicó a la agencia naviera que había puesto en conocimiento del capitán de la motonave que Ocean Pollution

Control, S.A., no estaba incluida entre aquellas empresas certificadas por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, según lo dispuesto en la resolución ADM número 222-2008 de 7 de noviembre de 2008, para brindar el servicio de recolección de desechos generados por los buques en espacios marítimos, conforme lo prevé el Anexo IV del Convenio MARPOL 73/78. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- Mediante la nota SDGP-132-DPYCCP-2009 de 8 de mayo de 2009, la Subdirección de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá le comunicó al jefe de Operaciones de la mencionada agencia naviera, que Ocean Pollution Control, S.A., únicamente podía brindar los servicios contemplados en los Anexos I, II y VI del Convenio MARPOL 73/78. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- La información antes descrita también aparece reflejada en la nota de 4 de diciembre de 2008, emitida por Ocean Pollution Control, S.A., en la que reconoce que únicamente está capacitada para manejar aguas contaminadas con hidrocarburos y desechos oleosos (Anexo I), químicos a granel (Anexo II) y sistemas de gas halón (Anexo VI). (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Según se desprende de la relación de hechos que antecede, resulta claro que Ocean Pollution Control, S.A., no estaba facultada para ejercer las actividades descritas en el Anexo IV del mencionado Convenio. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- Sin embargo, el 11 de mayo de 2009, la motonave PACIFIC DREAM dio inicio a la operación de descarga de las aguas de sus tanques de lastre hacia la barcaza O.P.C. RESPONDER, de propiedad de Ocean Pollution Control, S.A., la cual fue de aproximadamente 158,503.23 galones, y dicho producto no fue llevado a ninguna planta de tratamiento autorizada y certificada por la Dirección General de Puerto e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

- El resultado de la investigación adelantada por la Comisión de Contaminación determinó que la responsabilidad del manejo y disposición de aguas sucias de la motonave PACIFIC DREAM es atribuible a la empresa Ocean Pollution Control, S.A., ya que ésta fue la encargada de esta operación, a pesar que no contaba con la certificación correspondiente para efectuar tal actividad, por lo que infringió los numerales 1, 3, 4, 6, 11 y 12 del artículo 90 del Reglamento sobre la Gestión Integral de los Desechos Generados por los Buques y Residuos de la Carga de la República de Panamá, contenido en la resolución ADM 222-2008 de 7 de noviembre de 2008, y el artículo 97 de la ley 56 de 6 de agosto de 2008. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

- Lo anterior, trajo como consecuencia que Ocean Pollution Control, S.A., fuera sancionada por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá con una multa de B/.63,401.25. (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

**II. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 113 a 133 del expediente judicial).

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 29 a 42 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 161 del expediente judicial).

**III. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La parte actora señala que se han infringido los artículos 36 y 46 de la ley 38 de 2000; y la cláusula primera del contrato 2-033-97 de 3 de diciembre de 1997. (Cfr. fojas 6 a 18 del expediente judicial).

**IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la institución demandada.**

El apoderado judicial de la demandante señala que la resolución 001-2009-S-GD-DGPIMA de 12 de octubre de 2009 infringe el artículo 46 de la ley 38 de 2000, que se refiere al carácter obligatorio de las órdenes y los actos administrativos en firme, por considerar que el servidor público demandado fundamentó su decisión en lo indicado en la resolución ADM 222-2008 de 7 de noviembre de 2008 que, en su

opinión, establece condiciones que no estaban pactadas en el contrato de concesión 2-033-97 de fecha 3 de diciembre de 1997, en el cual aparece como parte Ocean Pollution Control, S.A.

En ese mismo sentido, la recurrente manifiesta que la citada resolución infringe la cláusula primera del propio contrato 2-033-97, ya que, según explica, durante 12 años ha laborado ininterrumpidamente sobre la base de autorizaciones y facultades que le fueron otorgadas en concesión; motivo por el cual ha invertido sumas considerables en la adquisición de equipos de primera línea para brindar todos los servicios que le fueron autorizados, los que, según la empresa, se adecúan al Convenio MARPOL 73/78 y los Anexos I, II, III, IV, V y VI. (Cfr. fojas 10 a 18 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos puestos de manifiesto por la parte actora, debido a que de acuerdo con el contenido de la cláusula primera del contrato 2-033-97 de 3 de diciembre de 1997, suscrito entre Ocean Pollution Control, S.A., y la Autoridad Marítima de Panamá, a la empresa únicamente se le otorgó en concesión el derecho para ejecutar las siguientes actividades, cito: "... realizar la limpieza de contaminantes provenientes de fuentes terrestres y marítimas y otras funciones complementarias a éstas dentro de las aguas territoriales de la República de Panamá. Además, la concesionaria está autorizada para la recolección y disposición final de contaminantes, desechos, basuras, sentinas recogidas desde los barcos fondeados en aguas territoriales panameñas causados por derrame de hidrocarburo

o desde camiones cisternas u otros medios dentro de los recintos portuarios, incluyendo los otorgados en concesión a operadores privados, entre ellos Balboa, Cristóbal, Coco Solo, Manzanillo, Bahía Las Minas, etc. Esta última función en cumplimiento del Convenio MARPOL 73/78 y sus anexos. Sin embargo, cuando la concesionaria desee dedicarse a otras actividades complementarias o que tengan relación con las originalmente autorizadas, solicitará a la Autoridad Portuaria el permiso correspondiente para las nuevas actividades." (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 166 del expediente judicial).

De acuerdo con lo pactado, la recurrente únicamente estaba autorizada para manejar aguas contaminadas con hidrocarburos y desechos oleosos (Anexo I), químicos a granel (Anexo II) y sistemas de gas halón (Anexo VI) del Convenio MARPOL 73/78. Así consta en los certificados 027, 028 y 029 de 5 de diciembre de 2008, en la nota SDGP-132-DPYCCP-2009 de 8 de mayo de 2009, de la Subdirección de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá, y en la nota de 4 de diciembre de 2008, emitida por Ocean Pollution Control, S.A., por lo que está claro que la empresa no estaba legalmente autorizada para dedicarse a la recolección de desechos generados por los buques en espacios marítimos, según la definición contenida en el Anexo IV del citado convenio. (Cfr. fojas 20, 21, 167 y 168 del expediente judicial).

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, la investigación que realizó la Comisión de Contaminación determinó que la responsabilidad del manejo y disposición de

las aguas sucias de la motonave PACIFIC DREAM, le corresponde a Ocean Pollution Control, S.A., por haber adelantado la operación de descarga de éstas sin contar con la autorización que otorga la Autoridad Marítima de Panamá. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho, para que la sociedad demandante hubiera podido brindar los servicios descritos en el Anexo IV del Convenio MARPOL 73/78, debía cumplir, además, con lo dispuesto en la resolución ADM 222-2008 de 7 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad Marítima con la finalidad de aprobar el Reglamento sobre la Gestión Integral de los Desechos Generados por los Buques y Residuos de la Carga de la República de Panamá; misma que es aplicable, entre otras, a todas las personas o empresas que se dediquen a recibir, recolectar, manipular y transportar, o de cualquier manera disponer de desechos generados por los buques y residuos de la carga; y a la limpieza de tanques u otros compartimientos de las embarcaciones. (Cfr. foja 167 del expediente judicial).

Por tal razón, la actora tenía el deber de atender lo establecido en el artículo 58 del citado reglamento, el cual señala que “todos los servicios identificados en ese reglamento deberán obtener una certificación y autorización en cumplimiento del MARPOL 73/78 y las normas nacionales vigentes, la cual será emitida por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá.” (Cfr. página 137 de la gaceta oficial número 26,181 de 10 de diciembre de 2008).



La omisión de la actora en cuanto se refiere al cumplimiento de esta obligación, se tradujo, a su vez, en la infracción del artículo 90 del Reglamento sobre Gestión Integral de los Desechos Generados por los Buques y Residuos de sus Cargas en la República de Panamá, que en lo pertinente indica:

**“Artículo 90.** Son infracciones de los servicios portuarios de recepción y manipulación de desechos generados por los buques y residuos de la carga regulados en este Reglamento, pero sin limitarse a ellos, los siguientes:

1. El incumplimiento de la notificación previa requerida para realizar operaciones y servicios regulados por este Reglamento.

2. ...

3. Realizar cualquiera de los servicios señalados por este Reglamento sin contar con la debida certificación y autorización de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.

4. Brindar los servicios regulados por este Reglamento con equipos inapropiados o no autorizados por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares poniendo en riesgo la seguridad, la salud pública y ambiental en las distintas competencias de las autoridades nacionales que regulan la gestión de los desechos y residuos en la República de Panamá e incumpliendo regulaciones, normativas y directrices nacionales vigentes.

5. ...

6. Verter, descargar, tirar o de cualquier forma disponer desechos generados por los buques y residuos de la carga violando las regulaciones, normativas y directrices nacionales vigentes.

7. ...

8. ...

9. ...

10. ...

11. Incumplir con cualquiera de los procedimientos, regulaciones,

normativas y directrices vigentes descritas en este reglamento sobre la recepción y manipulación de desechos y residuos de los buques poniendo en riesgo la seguridad y la salud pública y ambiental en las distintas competencias de las autoridades nacionales que regulan la gestión de los desechos y residuos en la República de Panamá e incumpliendo regulaciones, normativas y directrices nacionales vigentes.

**12.** Las acciones u omisiones no comprendidas en los apartados anteriores, que impliquen un riesgo o produzcan daños a la seguridad, la salud pública y ambiental en las distintas competencias de las autoridades nacionales que regulan la gestión de los desechos y residuos en la República de Panamá e incumplan con las regulaciones, normativas y directrices nacionales vigentes." (Cfr. página 144 de la gaceta oficial número 26,181 de 10 de diciembre de 2008).

Por razón de los hechos antes descritos, Ocean Pollution Control, S.A., fue sancionada por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá con una multa de B/.63,401.25, la cual tiene pleno sustento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 92 del mismo reglamento (Cfr. página 144 de la gaceta oficial número 26, 181 de 10 de diciembre de 2008), de ahí que sea un hecho cierto que la resolución 001-2009-S-GD-DGPIMA de 12 de octubre de 2009, emitida por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá, no infringe el artículo 46 de la ley 38 de 2008 ni la cláusula primera del contrato 2-033-97 de 3 de diciembre de 1997.

En otro orden de ideas, la empresa demandante sostiene que la resolución acusada infringe el artículo 36 de la ley

38 de 2000 que establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, pues considera que al emitirse la misma se desconoció el plazo de 24 meses que establece el artículo 97 del ya mencionado reglamento para efectos de que la sociedad Ocean Pollution Control, S.A., pudiera obtener la licencia de operación que la Autoridad Marítima exige para brindar el servicio de recolección de desechos generados por los buques en espacios marítimos, según la definición contenida en el Anexo IV del Convenio MARPOL 73/78. (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Añade la demandante que la resolución ADM 222-2008 de 7 de noviembre de 2008, por medio de la cual se dictó este reglamento, entró en vigencia con su publicación en la gaceta oficial, lo que ocurrió el 10 de diciembre de 2008, por lo que tenía hasta el 10 de diciembre de 2010 para obtener la referida licencia de operación. (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Esta Procuraduría igualmente se opone a este cargo de infracción, ya que al sustentar el mismo la recurrente hace una interpretación errada de la norma que aduce como violada, debido a que esta disposición es clara al señalar que el plazo de 24 meses al que alude la parte actora, está destinado a que las empresas que inicien operaciones, mantengan concesiones o licencias de operación que las autoriza a brindar los servicios de recolección, transporte, tratamiento, disposición final y/o incineración de desechos y residuos de los buques, adecúen sus instalaciones y servicios

al denominado "Sistema de Gestión de Calidad y de Gestión Ambiental" requerido en ese reglamento y no para otro propósito distinto. (Cfr. página 144 de la gaceta oficial 26,181 de 10 de diciembre de 2008).

Dicho artículo, de ninguna manera señala que este plazo permite habilitar a las empresas concesionarias del Estado para que puedan brindar el servicio de disposición final de desechos y residuos de los buques en espacios marítimos, sin contar con la autorización o licencia requerida para ello. (Cfr. página 144 de la gaceta oficial 26,181 de 10 de diciembre de 2008).

En ese sentido, resulta oportuno reiterar lo acordado por las partes en la cláusula primera del contrato de concesión 2-033-97 de fecha 3 de diciembre de 1997, antes mencionado, en el que se establece la obligación de Ocean Pollution Control, S.A., de solicitar a la Autoridad Marítima una licencia cada vez que decidiera iniciar una nueva actividad complementaria o relacionada con la que le había sido permitida originalmente, entre otras, para dedicarse a la recolección de desechos generados por los buques en espacios marítimos, autorización ésta con la que no contaba la empresa.

Este Despacho considera oportuno destacar, que en el informe de conducta rendido por la entidad demandada se señala que el 29 de mayo de 2009, la Subdirección General de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá hizo a la Dirección General de Marina Mercante de la misma institución, una consulta técnica referente al Anexo IV del Convenio

MARPOL 73/78, en la que se le pidió que certificara si las aguas sucias provenientes de buques podían ser descargadas a 12 millas náuticas y, en caso de que un buque estuviera en puerto y pidiera el servicio de recolección de aguas sucias, cuál era el criterio sobre la disposición final de las mismas, de acuerdo a la legislación internacional. En dicha consulta, también se preguntó si estas aguas podían ser retiradas a través de barcazas en el puerto y, posteriormente, ser vertidas al mar. (Cfr. foja 169 del expediente judicial).

El 5 de junio de 2009, el Departamento de Navegación y Seguridad Marítima de la Dirección de Marina Mercante, mediante nota número 103-02-2127-DGMM, indicó lo que a seguidas se copia:

"1. La Regla 11 del Convenio MARPOL 73/78, la cual trata sobre Descargas de aguas sucias, establece las condiciones requeridas para efectuar descargas a una distancia mayor de 12 millas marinas de la tierra más próxima, esta regla se refiere a Descarga Operacional del Buque, aguas servidas generadas por el buque y **no es aplicable a buques que se dediquen a recibir aguas sucias de otras naves;** y

2. En el caso que el buque esté en el puerto y solicite el servicio de recolección de aguas sucias, éstas deben ser descargadas en instalaciones de recepción de tierra, **respecto al uso de barcazas que se dediquen a recibir aguas sucias, éstas deben ser descargadas a instalaciones de recepción, no deben ser vertidas al mar.**" (Cfr. foja 169 del expediente judicial).

Este criterio técnico, viene a corroborar que la operación de descarga de las aguas de los tanques de lastre

de la motonave PACIFIC DREAM, realizada por la barcaza O.P.C. RESPONDER, de propiedad de Ocean Pollution Control, S.A., tampoco cumplió con los requerimientos técnicos establecidos por el Anexo IV del Convenio MARPOL 73/78, lo que descarta la alegada infracción del artículo 36 de la ley 38 de 2000.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal que se sirva declarar que NO ES ILEGAL la resolución 001-2009-S-GD-DGPIMA de 12 de octubre de 2009, emitida por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas de la Autoridad Marítima de Panamá, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 469-10