

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 317

Panamá, 3 de julio de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

La firma forense Galindo, Arias & López, quien actúa en nombre y representación de **Petroterminal de Panamá, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, emitida por la **Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá**, el acto confirmatorio, el modificatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**Señor 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 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

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

**Primero:** No consta; 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 un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. f. 236 del expediente judicial).

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

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 271-281 del expediente judicial).

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

**Noveno:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. f. 281 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se estiman infringidas.**

La apoderada judicial de la sociedad demandante sostiene que las resoluciones administrativas acusadas de ilegales, infringen las disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

**A.** El artículo 34 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 que señala que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia (Cfr. fs. 10-18 del expediente judicial);

**B.** El artículo 46 de la citada ley 38 de 2000, norma que establece, entre otros aspectos, que las resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial (Cfr. fs. 21-24 del expediente judicial);

**C.** El numeral 4 del artículo 52 del mismo cuerpo normativo, conforme al cual se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando los actos administrativos se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. fs. 18-20 del expediente judicial);

**D.** El artículo 55 del mencionado texto legal que dispone que la nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso (Cfr. fs. 20 y 21 del expediente judicial);

**E.** El artículo 145 de la aludida ley 38 de 2000, el cual indica que las pruebas se apreciarán según las reglas de la sana crítica (Cfr. fs. 32-34 del expediente judicial);

**F.** El artículo 146 de la indicada excerpta legal, de acuerdo con el cual el funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda, cuando el acto emitido deba ser motivado de acuerdo con la Ley (Cfr. fs. 34-36 del expediente judicial);

**G.** El artículo 18 de la ley 21 de 9 de julio de 1980, relativo a las eximentes de responsabilidad por daños por contaminación (Cfr. fs. 24-29 del expediente judicial); y

**H.** El artículo 990 del Código Civil, norma que prevé que frente a hechos o circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, nadie responderá de los mismos (Cfr. fs. 29-32 del expediente judicial).

### **III. Antecedentes.**

Conforme consta en autos, mediante el informe TCG-097 de 4 de febrero de 2007, elaborado por el oficial del Departamento de Prevención, Control de Contaminación y Protección del Medio Ambiente asignado al área de la Terminal de Chiriquí Grande, el mismo notificó del derrame de aproximadamente 4,856 barriles de crudo de Caño Limón (30 Api y viscosidad de 16 centistokes), sustancia contaminante, hecho ocurrido el 4 de febrero de 2007, en la Terminal Atlántica de la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., en el área de “Shore Side” al lado del canal artificial de la Laguna de Chiriquí Grande, corregimiento y distrito de Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro (Cfr. f. 228 del expediente judicial).

Con respecto a este hecho, resulta procedente señalar que, en virtud de los resultados arrojados por las diversas inspecciones que se realizaron en el lugar del derrame, la Comisión de Contaminación de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá, a través del acta 03-2008 de 14 de abril de 2008, recomendó que se procediera a sancionar a la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., con una multa de B/.200,000.00, por la afectación a la salud, la flora y fauna marina, la industria, el paisaje, el turismo y la economía de la región afectada por el derrame de crudo (Cfr. f. 292 del expediente judicial y f. 505 del expediente administrativo).

Producto de los resultados de las investigaciones realizadas por la Autoridad Marítima de Panamá, la Autoridad de los Recursos Acuáticos, la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y por la propia empresa causante del derrame de crudo, y por la recomendación hecha por la Comisión de Contaminación de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, el 8 de mayo de 2008, el regente de esa Dirección expidió la resolución 032-2008-S-DGPIMA, por cuyo conducto sancionó a Petroterminal de Panamá, S.A., con una multa de B/.200,000.00 (Cfr. fs. 228-235 del expediente judicial).

Esta resolución le fue notificada a la empresa el 30 de junio de 2008, la que promovió un recurso de reconsideración (Cfr. tomo III del expediente administrativo); mismo que fue resuelto por la institución demandada mediante la resolución 033-2009-S-DGPIMA de 6 de febrero de 2009, por medio de la cual el director general de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares confirmó en todas sus partes el contenido del acto que dictó inicialmente. Cabe señalar, que la comunicación de esta última resolución se hizo por medio del edicto en puerta 05-2009 de 6 de febrero de 2009 (Cfr. fs. 236-264 y 268 del expediente judicial).

Según lo que aparece registrado en el expediente, el 20 de mayo de 2009, la apoderada legal de Petroterminal de Panamá, S.A., sustentó un recurso de apelación en contra de esta última resolución, el cual a su vez fue decidido a través de la resolución ADM-A-013-2010 de 28 de julio de 2010, por medio de la cual el administrador de la Autoridad Marítima de Panamá modificó el artículo primero de la resolución de 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, acto que ahora se demanda, estableciendo el monto de la multa por B/.100,000.00. Esta decisión le fue notificada a la empresa recurrente el 19 de agosto de 2010 (Cfr. fs. 271-281 y 283 del expediente judicial).

El 18 de octubre de 2010, Petroterminal de Panamá, S.A., actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante ese Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fs. 4-48 del expediente judicial).

#### **IV. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

La recurrente acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, la resolución 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, mediante la cual la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares sancionó a Petroterminal de Panamá, S.A., por el derrame de aproximadamente 4,856 barriles de crudo de Caño Limón, hecho ocurrido el 4 de febrero de 2007, en la Terminal Atlántica de dicha empresa, en el área de “Shore Side” al lado del canal artificial de la Laguna de Chiriquí Grande, corregimiento y distrito de Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro. También solicita que las resoluciones 033-2009-S-DGPIMA y ADM-A-013-2010, que la confirma y la modifica con posterioridad, sean igualmente declaradas nulas, por ilegales (Cfr. fs. 5-8 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., alega que la Autoridad Marítima de Panamá infringió los artículos 34, 52 (numeral 4), 55, 145 y 146 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, señalando al efecto que estas infracciones se enfocan en que, a su juicio, en la actuación administrativa demandada se omitieron trámites fundamentales que implican una violación del debido proceso legal; argumentos que procederemos a analizar de manera conjunta por encontrarse íntimamente relacionadas.

Frente a lo expuesto por la actora, conviene indicar que de acuerdo con el artículo 12 de la ley 21 de 9 de julio de 1980, el cual regula lo relativo a la “contaminación del mar y aguas navegables”, las sanciones que correspondan a la

comisión de conductas que están señaladas como infracciones, como es el caso de descargar sustancias contaminantes en aguas navegables o en el mar territorial de la República de Panamá, serán impuestas mediante resolución debidamente motivada. Cabe indicar, que anteriormente, la norma preveía que esa facultad sancionatoria estaba atribuida a quienes desempeñaran los cargos de director general de la antigua Autoridad Portuaria Nacional y de la Dirección de Consular y Naves del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro; correspondiéndole ahora ejercer esta competencia a la Autoridad Marítima de Panamá, a través de su Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, según lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 31 del decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998.

Por otra parte, el artículo 13 del citado texto normativo establece que la entidad tiene que cumplir, de manera previa a la imposición de la sanción, con la respectiva acreditación de los hechos, lo cual tendrá que llevarse a cabo sumariamente.

En este mismo sentido, debemos advertir que el artículo 14 de la referida ley 21 de 1980, dispone de manera expresa que las resoluciones administrativas por cuyo conducto se imponen sanciones a los infractores de ese cuerpo normativo, serán recurribles mediante los recursos de reconsideración y de apelación. También establece dicha disposición legal, que el recurso de alzada podrá acompañarse de los medios probatorios que el afectado estime convenientes o que, en su defecto, éste aduzca; y que las pruebas que sean acogidas, se practicarán dentro del término de diez días siguientes a la fecha en que se ordene su práctica.

Atendiendo a lo dispuesto en las disposiciones legales antes indicadas, y luego de examinar las piezas procesales que componen el expediente, este Despacho advierte que la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas

Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá cumplió a cabalidad con las directrices que impone esta normativa, que rige lo concerniente a la sustanciación de las infracciones que se cometan cuando se trate de descargas de sustancias contaminantes en aguas navegables o en el mar territorial de la República de Panamá, específicamente nos referimos al capítulo III de la ley 21 de 1980.

En efecto, la entidad procedió a expedir la resolución 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, por medio de la cual se sanciona a la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., con sustento en el informe TCG-097 de 4 de febrero de 2007, preparado por el Departamento de Prevención y Control de Contaminación de la Autoridad Marítima de Panamá, al igual que en el dictamen presentado por la Autoridad Nacional del Ambiente, con fecha de 23 de octubre de 2007, los cuales reflejan los resultados arrojados por las inspecciones hechas al área en la que ocurrió el derrame de aproximadamente 4,856 barriles de crudo de Caño Limón; inspecciones cuya realización se hizo posible no sólo por la ayuda brindada por el personal de la Autoridad Marítima de Panamá, sino también por la colaboración del recurso humano de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fs. 229-232 del expediente judicial).

Sobre este aspecto, este Despacho considera pertinente dejar consignado que dichos informes demostraron, por una parte, que el incidente ocurrido el 4 de febrero de 2007, se inició cuando una válvula reguladora de 16 pulgadas registró una falla en el mecanismo de apertura y cierre interno, causando el descontrol interno en la misma, lo que provocó fluctuaciones de presión, originando de manera inmediata vibraciones en el sistema de operadores y válvulas; y por la otra, que producto del derrame de crudo se dio una evidente contaminación de los cuerpos de agua de la Laguna de Chiriquí Grande, los cuales se hallaban cerca de

la Terminal de la empresa Petroterminal de Panamá, S.A. (Cfr. fs. 229 y 232 del expediente judicial).

De lo antes expuesto, resulta claro que al emitir la resolución 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, la Autoridad Marítima de Panamá cumplió con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la ley 21 de de 9 de julio de 1980, pues sólo expidió dicha resolución después de haber llevado a cabo la acreditación de los hechos investigados, situación descrita en la parte motiva de ese acto y que además sirve para poner en evidencia que la actuación de la hoy demandada estuvo enmarcada en el artículo 146 de la ley 38 de 2000, ya que incorporó a la resolución impugnada en este proceso, todos los elementos de juicio que le permitieron apreciar y resolver la controversia administrativa debatida y que, por ende, fueron tomados en cuenta para motivar la decisión adoptada.

En lo que respecta al derecho de defensa que le asistía a Petroterminal de Panamá, S.A., debemos resaltar que en el artículo sexto de la resolución 032-2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, se le advirtió a la empresa que contra la decisión contenida en ese acto administrativo procedía el recurso de reconsideración ante la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá y el de apelación ante el administrador de dicha entidad; indicación que fue atendida por la hoy recurrente, pues, tal como lo indicamos en el “apartado de antecedentes”, la misma recurrió en contra de las dos resoluciones dictadas por el director de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, haciendo uso de los medios de impugnación que le otorga la ley 21 de de 9 de julio de 1980.

En cuanto al derecho que dicha empresa tenía para presentar y aducir sus pruebas dentro del procedimiento administrativo que se adelantaba en su contra, debemos llamar la atención de ese Tribunal en el sentido que la entidad demandada nunca llevó a cabo acciones que pudieran vulnerar tal derecho. Por el

contrario, lo que sí resalta a la vista, es que la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., hizo un uso limitado de esa prerrogativa, ya que a lo largo del procedimiento que se surtió en la vía administrativa, ésta aportó únicamente un informe técnico, en el que se explicó cuál fue la causa del derrame de crudo ocurrido el 4 de febrero de 2007, así como también cuáles habían sido sus consecuencias e impactos en la Laguna de Chiriquí Grande (Cfr. f. 276 del expediente judicial y fs. 161-164 del expediente administrativo – tomo I).

Por consiguiente, consideramos que el acto impugnado no infringe los artículos 34, 52 (numeral 4), 55, 145 y 146 de la ley 38 de 2000, según afirma la demandante.

De acuerdo con el criterio expuesto por la accionante, la entidad demandada infringió también el artículo 46 de la referida ley 38 de 2000, por cuanto que, en su opinión, el procedimiento administrativo que la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá aplicó en la causa que se le siguió carece de vigencia y eficacia jurídica, ya que el texto normativo que lo desarrolla jamás ha sido publicado en la Gaceta Oficial (Cfr. f. 22 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por la recurrente, este Despacho advierte que el procedimiento administrativo que la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares utilizó para imponerle la multa de carácter pecuniario que se debate en el negocio jurídico que nos ocupa, es aquél contemplado en el capítulo III de la ley 21 de 9 de julio de 1980, por medio de la cual se dictaron normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables, que fue debidamente promulgada en la gaceta oficial 19110 de 11 de julio de 1980, y por cuyo conducto, se faculta al regente de esa Dirección para sancionar a los infractores que vulneren el contenido de la misma. En consecuencia, no se ha producido la alegada infracción del artículo 46 de la ley 38 de 2000.

En este proceso también se señala como infringidos el artículo 18 de la ley 21 de 1980 y el artículo 990 del Código Civil, por considerar que el derrame de crudo ocurrido el 4 de febrero de 2007, en la Terminal Atlántica de Petroterminal de Panamá, S.A., en el área de "Shore Side", al lado del canal artificial de la Laguna de Chiriquí Grande, corregimiento y distrito de Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro, fue un hecho impredecible y de índole fortuito, por lo que no le puede ser imputable a la empresa (Cfr. fs. 24-31 del expediente judicial).

En relación con estos cargos de infracción, debemos indicar que en el negocio jurídico bajo análisis se ha configurado la responsabilidad objetiva de Petroterminal de Panamá, S.A., puesto que, como está acreditado en autos, el derrame de aproximadamente 4,856 barriles de crudo de Caño Limón en la Laguna de Chiriquí Grande, el cual fue imputado a la empresa, produjo una afectación al ambiente, que da lugar a la infracción de las normas contenidas en la ley 21 de 9 de julio de 1980, específicamente en cuanto lo dispuesto en su artículo 1, el cual claramente señala que queda prohibida toda descarga de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá.

La responsabilidad objetiva en materia ambiental constituye el objeto de la sentencia proferida por ese Tribunal el 23 de marzo de 2006, en la cual estableció los siguientes criterios:

"Según expresa la licenciada Tania Arosemena, 'el fundamento del principio contaminador-pagador se basa en el deber que tiene quien desarrolla una tecnología, proceso o producto de cerciorarse que sus actividades sean seguras y no generen contaminación, de lo contrario, responderá por los daños derivados de su actividad. De otra manera, la sociedad no podría contar con mecanismos vinculantes para responsabilizar a los contaminadores por el deterioro causado al ambiente.'. (AROSEMENA BODERO, Tania. "La Responsabilidad Objetiva por Daño Ambiental en la nueva Ley General de Ambiente'. Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, p. 29-30).

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.

...

De lo expuesto anteriormente se concluye que ‘... la responsabilidad objetiva surge por el ‘uso, aprovechamiento de un recurso o el ejercicio de una actividad que generan riesgos o causen daños al ambiente...’. Esta frase nos permite inferir que la responsabilidad objetiva se fundamenta en el factor de atribución del riesgo-provecho, porque el propósito esencial de quien ejerza una actividad riesgosa para el ambiente radica en: la utilización o aprovechamiento de un recurso (minería), los procesos para la elaboración de un producto (industrias manufactureras), o se derivan del curso de sus faenas cotidianas (desechos domésticos).’ (AROSEMENA BODERO, Tania. “La Responsabilidad Objetiva por Daño Ambiental en la nueva Ley General de Ambiente”. Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, p. 136).

Como colofón a lo antes expuesto, la Sala estima pertinente hacer referencia al principio general del Derecho Ambiental llamado de prevención o del riesgo, según el cual ‘... aquella persona que crea, dentro de la vida social y en su propio beneficio, una situación de riesgo o de peligro, es responsable del daño causado; fundado a su vez en el principio que quien se beneficia de una situación debe también, en justa compensación, soportar las cargas de la misma.’ (El resaltado es de la Sala). (GONZÁLEZ S., Mayté. Propuesta de un Curso de Derecho Ambiental para Estudiantes de Licenciatura. Tesis, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1996)...” (Lo subrayado es nuestro).

Según observa este Despacho, la entidad demandada tiene la potestad legal para sancionar a la empresa infractora, la cual proviene de lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 21 de 9 de julio de 1980 que le atribuye a la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares la facultad de imponer sanciones y multas, según la normativa que rige la materia, por lo que consideramos que no se han producido las infracciones que se aducen en relación con el artículo 18 de la ley 21 de 1980 y el artículo 990 del Código Civil.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 032-

2008-S-DGPIMA de 8 de mayo de 2008, emitida por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá y, en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la sociedad demandante.

**V. Pruebas:** Se aporta como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada de los tomos I, II y III que componen el expediente administrativo que guarda relación con este caso.

Por otra parte, este Despacho se opone a la admisión de las pruebas documentales visibles de la foja 49 a la 96, y de la 126 a la 182 del expediente judicial, por constituir copias simples de documentos, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas.

También objetamos la admisión de las copias simples que corresponden a los documentos de carácter privado que reposan de la foja 98 a la 125 y de la foja 185 a la 219 del expediente judicial, por cuanto que su presentación se ha dado con prescindencia de las exigencias que prevé el artículo 857 del Código Judicial.

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

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**