

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 417

Panamá, 28 de agosto de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El doctor Jaime Franco Pérez, quien actúa en nombre y representación de **Ocean Pollution Control, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, emitida por la **Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 10-20 del expediente judicial).

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 21-42 del expediente judicial).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 43 y 72 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se estiman infringidas.

El apoderado judicial de la sociedad demandante sostiene que las resoluciones administrativas acusadas de ilegales, infringen las siguientes disposiciones de la ley 38 de 31 de julio de 2000:

A. El artículo 86 que establece el trámite de las denuncias o quejas que se formulen ante la autoridad administrativa (Cfr. f. 8 del expediente judicial);

B. El artículo 88, referente al término en que debe llevarse a cabo la investigación que inicie por denuncia o queja (Cfr. f. 8 del expediente judicial);

C. El artículo 138, el cual prevé que el funcionario que instruya el proceso podrá convocar con anterioridad a la apertura del período de pruebas a quienes figuren como partes para considerar, entre otros aspectos, la simplificación de los puntos controvertidos (Cfr. f. 8 del expediente judicial);

D. El artículo 139, relativo a la apertura del período de pruebas en el procedimiento administrativo (Cfr. f. 8 del expediente judicial);

E. El artículo 147, concerniente a la facultad que tiene el funcionario administrativo de solicitar pruebas de oficio luego de practicadas las pedidas por las partes (Cfr. f. 8 del expediente judicial); y

F. El artículo 152, sobre el plazo común que tienen las partes para presentar sus alegaciones dentro del procedimiento administrativo (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

Conforme consta en el informe BAL-002-ADM-222-08 de 11 de mayo de 2010, el 9 de octubre de 2009 el Departamento de Prevención y Control de la

Contaminación de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá tuvo conocimiento del derrame de desechos marpol 73/78 anexo I, estimado en 83.69 m³, equivalentes a 22,200 galones de aguas oleosas, sustancia contaminante; hecho ocurrido el 8 de octubre de 2009, en el área contigua a la cerca perimetral de Corozal Oeste, en la Zona Procesadora de Corozal, ubicada en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Con respecto a este hecho, resulta procedente señalar que el 9 de octubre de 2009, ese departamento realizó una inspección en el área de Corozal e inició una investigación para verificar el origen del producto contenido en los tres camiones cisternas de propiedad de la empresa Ocean Pollution Control, S.A., que fueron utilizados para la disposición de aguas oleosas que esa compañía llevó a cabo el día anterior.

Aunado a ello, el Departamento de Protección Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente también elaboró el “Informe Técnico de Inspección Contingencia No.008-09” y el “Informe Técnico No.099-2009”; documentos en los que, de manera categórica, se señaló que los hallazgos encontrados en la zona impactada vinculan a dicha empresa como la responsable de la *“realización del manejo y descarga deliberado de aguas oleosas y desechos sólidos provenientes de los buques y derrames en los espacios marítimos en un lugar que no está autorizado ni certificado para el tratamiento o disposición final por la Autoridad Marítima de Panamá, ni por otra autoridad competente.”* (Cfr. fs. 11 y 14 del expediente judicial).

Producto de los resultados de las investigaciones realizadas por la Autoridad Marítima de Panamá y de la opinión dada por la Comisión de Contaminación de la Dirección de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, el 2 de marzo de 2011, el titular de esa Dirección expidió la resolución 002-2011-S-DGPIMA, mediante la cual sancionó a la mencionada empresa con una multa de

B/.200,000.00, por infringir los artículos 12, 17 y 90 numerales 1, 4, 6, 9 y 11 de la resolución ADM-222-2008 de 7 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, y el artículo 97 de la ley 56 de 6 de agosto de 2008 (Cfr. fs. 10-20 del expediente judicial).

Esta resolución le fue notificada a la empresa el 6 de junio de 2011, la que promovió un recurso de reconsideración; mismo que fue resuelto por la institución demandada mediante la resolución 067-2011-S-DGPIMA de 11 de agosto de 2011, por cuyo conducto el director general de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares confirmó en todas sus partes el contenido del acto que dictó inicialmente; decisión que le fue comunicada a la recurrente el 17 de agosto de 2011 (Cfr. fs. 21-42 del expediente judicial).

Según lo que aparece registrado en el expediente, el 24 de agosto de 2011, la apoderada legal de Ocean Pollution Control, S.A., sustentó un recurso de apelación en contra de esta última resolución, el cual no fue resuelto por la entidad demandada dentro del término de dos meses que establece la ley 38 de 2000, situación que produjo el agotamiento de la vía gubernativa por silencio administrativo (Cfr. fs. 43-64 y 72 del expediente judicial).

El 23 de diciembre de 2011, la empresa Ocean Pollution Control, S.A., actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante ese Tribunal la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fs. 3-9 del expediente judicial).

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

La recurrente, Ocean Pollution Control, S.A., acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, mediante la cual la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá le sancionó con el pago de una

multa de B/.200,000.00, por infringir los artículos 12, 17 y 90, numerales 1, 4, 6, 9 y 11, de la resolución ADM-222-2008 de 7 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá; y el artículo 97 de la ley 56 de 6 de agosto de 2008, con ocasión del derrame de sustancias oleosas contaminantes ocurrido el 8 de octubre de 2009, en el área contigua a la cerca perimetral de Corozal Oeste, en la Zona Procesadora de Corozal, ubicada en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá (Cfr. fs. 3 y 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la empresa Ocean Pollution Control, S.A., alega que la Autoridad Marítima de Panamá infringió los artículos 86, 88, 138, 139, 147 y 152 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 diversos 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 la aplicación de estas normas no es procedente en el caso que nos ocupa, puesto que el propio artículo 37 de la citada excerpta legal dispone que la misma será utilizada en todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, *salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas*; supuesto de excepción que claramente puede advertirse en el caso del procedimiento establecido en materia de contaminación de las aguas navegables y el mar territorial, que en el momento de ocurrir los hechos, se encontraba regulado en la ley 21 de 9 de julio de 1980, de lo que resulta la inaplicabilidad y, por ende, la inviolabilidad de las normas de la ley 38 de 2000 en el presente caso.

A pesar de lo indicado en el párrafo que antecede, estimamos procedente sustentar nuestra oposición a los planteamientos expuestos por la recurrente en su escrito de demanda, sobre la base de las siguientes consideraciones de fondo, las cuales demostrarán que la Autoridad Marítima de Panamá actuó conforme a Derecho al momento de emitir la resolución acusada de ilegal, pues aquella cumplió a cabalidad con la normativa que rige la materia:

En primer lugar, debemos indicar que el artículo 97 de la ley 56 de 6 de agosto de 2008, regulatoria de la materia portuaria en nuestro país, es claro al disponer que los concesionarios y proveedores de servicios portuarios están obligados a informar y coordinar con la Autoridad Marítima de Panamá lo relativo a la descarga, transporte y disposición final de mezclas oleosas, sustancias nocivas, aguas residuales, aguas de lastre, basura y otros productos contaminantes generados por los buques, las embarcaciones y los artefactos navales.

Ello es así, por cuanto que la referida excerpta legal prevé en su artículo 102 que la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, será la encargada de velar por el fiel cumplimiento de las normativas ambientales que regulen el funcionamiento de los servicios portuarios y el desarrollo de las actividades portuarias, con el objeto de prevenir, controlar y minimizar los sucesos que afecten la seguridad marítima y portuaria.

Concordante con dicha facultad, el mismo cuerpo normativo también establece que cuando los concesionarios o proveedores de servicios cometan alguna infracción, le corresponderá a la mencionada Autoridad establecer los mecanismos y las sanciones pertinentes para reparar la acción cometida (Cfr. artículo 111 de la ley 56 de 2008, publicada en la gaceta oficial 26,100 de 7 de agosto de 2008).

En desarrollo de la anterior normativa, el artículo 94 de la resolución ADM-222-2008 de 7 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, por cuyo conducto se aprobó el denominado *“Reglamento para la Gestión Integral de los Desechos, y los Servicios Portuarios de Recepción y Manipulación de Desechos Generados por los Buques y Residuos de la Carga, aplicable en todas las instalaciones portuarias y astilleros de la República de Panamá”*, señala que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en ese documento serán sancionadas por la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la precitada entidad, de acuerdo con lo establecido en la ley 21 de 9 de julio de 1980 y el decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998 (Cfr. gaceta oficial 26,181 de 10 de diciembre de 2008).

Ahora bien, antes de entrar a examinar el procedimiento administrativo desarrollado en la citada ley 21 de 1980, el cual resulta aplicable al caso que ocupa nuestra atención por la remisión expresa que hace el artículo 94 de la resolución ADM-222-2008 de 2008, consideramos necesario que fijemos nuestra atención en las conductas antijurídicas que llevaron a la entidad pública demandada a imponerle a la empresa Ocean Pollution Control, S.A. una sanción pecuniaria.

En tal sentido, debe advertirse que las investigaciones adelantadas por el Departamento de Prevención y Control de la Contaminación de Puertos determinaron que esa empresa infringió los artículos 12, 17 y 90, numerales 1, 4, 6, 9 y 11, de la resolución ADM-222-2008 de 2008, al igual que el artículo 97 de la ley 56 de 2008, pues incurrió en la inadecuada disposición final de desechos Marpol 73/78 Anexo I, estimado en 83.69 m³, equivalentes a 22,200 galones de aguas oleosas, en el área contigua a la cerca perimetral de Corozal Oeste en la Zona Procesadora de Corozal, ubicada en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá.

En este contexto, 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 señaladas como infracciones, serán impuestas mediante resolución debidamente motivada. Cabe agregar 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, según lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 31 del decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998, a la Autoridad Marítima de Panamá, a través de su Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.

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 expresamente que las resoluciones administrativas por cuyo conducto se impongan las sanciones, 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 estas disposiciones legales y luego de examinar las piezas procesales que componen el expediente, este Despacho estima que la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares de la Autoridad Marítima de Panamá cumplió a cabalidad con las directrices que impone

la citada ley 21 de 1980 en su capítulo III, ya que la misma procedió a expedir la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, por medio de la cual se sancionó a la empresa Ocean Pollution Control, S.A., con sustento en el informe BAL-002-ADM-222-08 y el memorando DPYCCP-378-2009, preparados por el Departamento de Prevención y Control de la Contaminación de Puertos, al igual que en el acta 42-2010 de 10 de diciembre de 2010, presentada por la Comisión de Contaminación de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares; documentos que reflejan que la mencionada compañía descargó una cantidad considerable de productos oleosos en el área contigua a la cerca perimetral de Corozal Oeste, en la Zona Procesadora de Corozal, ubicada en el corregimiento de Ancón, distrito de Panamá, lo que impactó la flora y fauna del lugar.

Sobre este aspecto, este Despacho considera pertinente dejar consignado, tal como se hizo en la parte motiva de la resolución acusada de ilegal, que la acción de disposición de desechos oleosos y sólidos en un área que no está autorizada para la descarga y el tratamiento de este tipo de producto, puso en riesgo la seguridad, la salud pública y ambiental en el área impactada, lo que, evidentemente, implica una ostensible violación a las regulaciones y directrices nacionales que rigen esta materia en la actualidad.

Tampoco debemos perder de vista, que atendiendo a las consideraciones que pasamos a exponer y con fundamento en lo previsto por el numeral 4 del artículo 92 de la resolución ADM-222-2008 de 2008, las infracciones cometidas por la empresa Ocean Pollution Control, S.A., fueron catalogadas por la entidad demandada como “muy graves”:

- La disposición final inadecuada de desechos Marpol 73/78 Anexo I, se realizó en un lugar no autorizado ni certificado como instalación para tratamiento o disposición final;

- Esa disposición final se hizo sin contar con la autorización de la institución a cargo de los terrenos, a saber, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas;
- Las actividades realizadas por Ocean Pollution Control, S.A., ocasionaron daños significativos al ambiente, la capa vegetal, la fauna y los recursos hídricos del área impactada; y
- Sumando este caso, la empresa ha incurrido en el año 2009 en tres sucesos de infracción contra la resolución ADM-222-2008 de 2008, en los que fue declarada como responsable de los mismos (Cfr. fs. 16 y 17 del expediente judicial).

De lo antes expuesto, resulta claro que al emitir la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, 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 apegada a Derecho, 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 Ocean Pollution Control, S.A., debemos resaltar que en el artículo segundo de la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, acto impugnado, se le advirtió a la empresa que contra esa decisión 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 señalamos en

el “apartado de antecedentes”, la misma recurrió en contra de las dos resoluciones proferidas por el director de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares haciendo uso en cada oportunidad, 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 salta a la vista, es que la empresa Ocean Pollution Control, S.A., no hizo uso de esa prerrogativa, ya que a lo largo del procedimiento que se surtió en la vía administrativa ésta nunca aportó elementos probatorios tendientes a desvirtuar los planteamientos hechos por la Autoridad Marítima de Panamá.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 002-2011-S-DGPIMA de 2 de marzo de 2011, 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 aportan como pruebas documentales de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada de los siguientes documentos:

1. El informe BAL-002-ADM-222-08 realizado por el Departamento de Prevención y Control de la Contaminación de Puertos;
2. Informe 099-2009, elaborado por el Laboratorio de Calidad Ambiental de la Dirección de Protección de la Calidad Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente;

3. Informe Técnico de Inspección, Contingencia 008-09, elaborado por el Departamento de Protección Ambiental de la Administración Regional, Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente;

4. El memorando SDGP-008-2010 de 14 de enero de 2010, emitido por la Sub Dirección General de Puertos de la Autoridad Marítima de Panamá; y

5. El acta 42-2010 de 10 de diciembre de 2010 de la Comisión de Contaminación de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.

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

Expediente 842-11