

Panamá, 1 de marzo de 2000.

Licenciado

JERRY SALAZAR

Administrador Interino de la
Autoridad Marítima de Panamá

E. S. D.

Señor Administrador:

En cumplimiento de nuestras funciones como los Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio ADM N°.126-2000-LEG, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta Jurídica a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspectos relativos a la descarga desde los buques de sustancias contaminantes, en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá.

Hemos leído detenidamente su Consulta y, la misma versa sobre diferentes tópicos de cierta complejidad, característicos de la materia de que se trata; en este sentido, daremos respuesta a la presente, en el mismo orden en que usted la ha enfocado.

I.- ANTECEDENTES

II. SITUACIÓN ACTUAL

III. LA CONSULTA

Veamos ahora, las normas que usted ha citado en su Consulta y solicitada su interpretación.

I. ANTECEDENTES:

1. Ley N°.2 de 17 de enero de 1980, por la cual se crea la Dirección General Consular y de Naves, y se dictan otras disposiciones.*

"Artículo 2. La Dirección General Consular y de Naves ejercerá las siguientes funciones:

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. Velar por el estricto cumplimiento de las normas legales de navegabilidad, seguridad, higiene y prevención de la contaminación del medio ambiente marino por parte de las naves panameñas donde quiera que se encuentren y las de cualquier nacionalidad que se hallen en aguas territoriales panameñas, así como el desarrollo ordenado de la navegación en esta agua, y sancionar las violaciones o incumplimiento de dichas normas.

6. Velar por el estricto cumplimiento y eficaz aplicación de las normas sobre navegación y buques, tales como las de seguridad de la vida humana en el mar, prevención de abordajes, de líneas de carga o francoabordo, de la formación titulación y guarda de la gente de mar y prevención de la contaminación de hidrocarburos u otras sustancias contaminantes, consagradas en los convenios internacionales ratificados por Panamá, así

* Debemos recordar que la Dirección General Consular y de Naves, pasó a formar parte de la Autoridad Marítima de Panamá, mediante el Decreto Ley N°.7 de 10 de enero de 1998, hoy, Dirección General de Marina Mercante.

como sancionar la violación o incumplimiento de dichas normas"

Ciertos son los aspectos que se destacan de la transcripción de éstos dos numerales, a saber:

- 1. Ambas son normas protectoras y de prevención de la contaminación del medio ambiente marino.*
- 2. Son de obligatorio cumplimiento, tanto para las naves panameñas dentro y fuera del territorio nacional, así como para las naves de cualquier otra nacionalidad que se hallaren en aguas territoriales panameñas.*
- 3. Tienen carácter sancionatorio.*
- 4. Los dos tienen plena vigencia en la actualidad.*

Por su parte, el artículo 14 del mismo cuerpo legal, faculta a la Dirección General Consular y de Naves a imponer como sanción, multas, en el ejercicio de sus funciones. Veamos:

"ARTÍCULO 14. En el ejercicio de sus funciones, la Dirección General Consular y de Naves podrá aplicar las siguientes sanciones mediante resolución motivada.

- a) Amonestación escrita;*
- b) Multa; y*
- c) Cancelación de la matrícula o registro de la nave.*

..."

El artículo 16 ibídem establece una sanción pecuniaria hasta de B/.10,000.00 cuando se den violaciones a la presente ley, siempre y cuando las mismas revistan caracteres de gravedad o se hayan incurrido en reincidencias.

2. Ley N°.21 de 9 de julio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables.

Esta normativa legal, contiene las normas aplicables a la contaminación del mar y aguas navegables y prohíbe toda descarga de sustancias contaminantes en dichos lugares, ya sea que dichas descargas provengan de naves, aeronaves e instalaciones marítimas o terrestres.

La normativa establece los procedimientos para la prevención y control de la contaminación, otorgando facultades específicas a la Dirección General Consular y de Naves, -- hoy, Dirección General de Marina Mercante --.

"ARTÍCULO 1: *Queda prohibida toda descarga de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá que proviene de buques, aeronaves e instalaciones marítimas y terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.*

Esta prohibición se extiende a los buques de registro panameño que naveguen en aguas internacionales"

La norma in comento establece de manera clara y categórica, la prohibición de toda carga de cualquier sustancia contaminante en nuestras aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá provenientes de buques, aeronaves e instalaciones marítimas y terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.

También establece y recoge, un principio reconocido en nuestro ordenamiento positivo, que hace referencia al: "Principio de Extraterritorialidad", en el tiempo y espacio.

Ahora bien, dos (2) son los aspectos que se destacan con mayor importancia, dentro del contexto de la norma, a saber:

- 1.-La prohibición de toda descarga o derrame de sustancias contaminantes en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá, **no sólo se circunscribe para los buques o aeronaves**; esta prohibición se hace extensiva también, **para las instalaciones marítimas y terrestres**, que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.
2. Esta misma prohibición se hace extensiva a los buques de registro panameño que naveguen en aguas internacionales.

Respecto del primero, podemos señalar que el concepto de descarga o derrame, viene enfocado o ligado a la afectación que pueda producirse en un momento determinado, de sustancias contaminantes sobre las aguas navegables y el mar territorial de la República de Panamá; etimológicamente, se refiere a la acción o efecto de descargar o derramar.¹

Como señaláramos anteriormente, esta prohibición no sólo se circunscribe para los buques o aeronaves; la misma recae de igual manera sobre las instalaciones marítimas y terrestres, que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas. En otras palabras, una vez establecidas las instalaciones marítimas y terrestres, y éstas, incurran o provoquen descargas o derrames de sustancias contaminantes sobre las aguas navegables y el mar territorial de la República de Panamá, recaerá sobre ellas, las mismas responsabilidades y sanciones que a todo buque o aeronave se le imponga, según lo normado.

3. Resolución de la D.G. N°.80-84 de 24 de julio de 1984, por medio de la cual se crea la Comisión de Contaminación de la Autoridad Portuaria.

Efectivamente, esta Comisión tiene su génesis específicamente, en la necesidad de uniformar los criterios en la aplicación de

¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Eliasta. Tommo III, D-E. 21ª. Edición. 1989.

sanciones, a fin de crear una certeza jurídica, que redundará en una correcta y justa administración de justicia.

Basados en el artículo 1 de la Ley N°.21 de 1980, que prohíbe toda descarga de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá, se constituye esta Comisión de carácter asesor, en materia de contaminación y, en virtud de ello determinará el grado de responsabilidad en los casos de infracción a la Ley 21 de 1980.

II. SITUACIÓN ACTUAL:

Evidentemente, Ud. ha señalado de forma cronológica y destacada, la función que compete de manera exclusiva y privativa, a la Dirección General de Marina Mercante --antigua **Dirección General Consular y de Naves**--, donde se estable su competencia, otorgada por disposición legal.

El artículo " 30 ", del presente Decreto Ley N°.7 desarrolla en un número plural de numerales, las funciones propias e inherentes a la Dirección General de Marina Mercante.

En su numeral " 5 ", se establece de manera adecuada, que corresponde a la Dirección General de Marina Mercante, hacer cumplir, sobre los buques de registro panameño, las normas legales nacionales y aquéllas que forman parte de los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, referente a la seguridad de la navegación, la seguridad marítima y la prevención y el control de la contaminación del mar.

Así mismo, el numeral " 6 " establece, que corresponderá a la Dirección General de Marina Mercante llevar a cabo por sí misma o por medio de terceros, sean éstas entidades oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, las investigaciones sobre accidentes marítimos y derrames o contaminación del mar en las que se viere involucrado un buque de registro panameño, o un buque de cualquier nacionalidad en los espacios marítimos y aguas interiores panameñas.

El numeral " 8 ", indica que la Dirección General de Marina Mercante impondrá las sanciones que correspondan a quienes infrinjan las normas legales y reglamentarias referentes a la administración de la Marina Mercante Nacional.

El artículo " 36 " del mismo cuerpo legal, establece que a partir de la promulgación de la presente ley, cesarán en sus funciones y pasarán a integrar la Autoridad Marítima de Panamá, la Dirección General Consular y de Naves, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la Dirección General de Recursos Marinos, del Ministerio de Comercio e Industrias y la Autoridad Portuaria Nacional.

El artículo " 38 ", señala que se transferirán a la Autoridad todos los bienes, los derechos, el presupuesto y el personal perteneciente a la Escuela Náutica de Panamá.

Por último, el artículo 41 precisa que, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, pasa a integrar la Autoridad, la Ley 2 de 17 de enero de 1980 y, otras; lo que resulta de suma importancia, por las razones que más adelante explicaremos.

III. LA CONSULTA:

1. "¿ Es facultad de la Dirección de Marina Mercante imponer las sanciones correspondientes a los buques del registro panameño que causen accidentes marítimos y derrames o contaminación del mar en aguas internacionales, así como sancionar a aquéllas embarcaciones de cualquier nacionalidad que ocasionen accidentes o derrames en espacios marítimos y aguas interiores panameñas ?"

Luego de haber analizado la normativa vigente, de la materia objeto de la presente Consulta, este Despacho, es del criterio jurídico que la Dirección de Marina Mercante **SÍ** está facultada para imponer las sanciones correspondientes a los buques de registro panameño que causen accidentes marítimos y derrames o contaminación del mar en

aguas internacionales, así como sancionar a aquéllas embarcaciones de cualquier nacionalidad que ocasionen accidentes o derrames en espacios marítimos y aguas interiores panameñas, por las siguientes razones:

- Los numerales 5 y 6 de la Ley N.º.2 de 17 de enero de 1980, por la cual se crea la Dirección General Consular y de Naves **–hoy, Dirección General de Marina Mercante–**, los cuales están plenamente vigentes establecen que ésta, deberá velar por el estricto cumplimiento de las normas legales de navegabilidad, seguridad, higiene y prevención de la contaminación del medio ambiente marino por parte de las naves panameñas **donde quiera que se encuentren y las de cualquier nacionalidad que se hallen en aguas territoriales panameñas,** así como el desarrollo ordenado de la navegación en esta agua, y **sancionar las violaciones o incumplimiento de dichas normas.**
- La Dirección, también deberá velar por el estricto cumplimiento y eficaz aplicación de las normas sobre navegación y buques, tales como la seguridad de al vida humana en el mar, prevención de abordajes, de líneas de carga o francoabordo, de la formación titulación y guarda de la gente de mar y prevención de la contaminación de hidrocarburos u otras substancias contaminantes, consagradas en los convenios internacionales ratificados por Panamá así como **sancionar la violación o incumplimiento de dichas normas.**

Ahora bien, como señaláramos en párrafos anteriores, estas normas son protectoras y de prevención de la contaminación del medio ambiente marino; a su vez, son de obligatorio cumplimiento tanto para las naves panameñas dentro y fuera del territorio nacional, así como para las naves de cualquier otra nacionalidad que se hallaren en aguas territoriales panameñas, por ser normas de carácter sancionatorias.

- Por su parte, el artículo 14 del mismo cuerpo legal, también vigente, señala que la Dirección General de Marina Mercante,

en el ejercicio de sus funciones podrá aplicar Multas, como medidas de sanción, mediante resolución motivada.

- *Así también, el artículo 1 de la Ley N°.21 de 9 de julio de 1980, en su último párrafo establece que:*

" Artículo 1. Queda prohibida toda descarga de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá que proviene de buques, aeronaves e instalaciones marítimas y terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.

Esta prohibición se extiende a los buques de registro panameño que naveguen en aguas internacionales " (El subrayado y resaltado es nuestro).

Se destacan dentro de este artículo dos (2) aspectos de suma importancia:

a.- La prohibición va dirigida a todo buque o aeronave nacional o extranjera, que contamine las aguas navegables y el mar territorial de la República de Panamá, que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas.

*b.- Esta prohibición también se extiende a los buques de registro panameño que naveguen en aguas internacionales.**

Este segundo aspecto que hemos señalado, se produce en base al Principio de la Extraterritorialidad de la Ley en el tiempo y espacio, figura ésta, propia de nuestro ordenamiento jurídico.

2. " ¿ Puede la Dirección General de Marina Mercante imponer sanciones por derrames que causen contaminación en aguas navegables por un monto de B/.200,000.00 ?"

*En lo que respecta a esta segunda pregunta, esta Procuraduría es de la opinión legal que, la Dirección General de Marina Mercante, **SÍ** puede imponer sanciones por derrames que causen contaminación en aguas navegables por un monto de B/.200,000.00, en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la Ley N°.21 de 9 de julio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables.*

Ahora bien, es necesario que en lo que se refiere al monto de las sanciones aplicables, aclaremos lo siguiente:

El artículo 16 de la Ley N°.2 de 1980, establecía una multa hasta de B/.10,000.00 para aquellas naves que no cumplieran por primera vez con los requisitos técnicos, higiénicos y de seguridad señalados por la Ley o que incurrieran en violaciones de cualesquiera de las obligaciones estipuladas en los convenios y resoluciones sobre asuntos marítimos ratificados por la República de Panamá.

*No obstante, seis (6) meses más tarde se dicta la Ley N°.21 de 1980, por medio de la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables. Esta Ley, en su artículo 11, reguló la misma materia relativa a las sanciones aplicables, pero por un monto mayor, o sea de B/.200,000.00; lo que quiere decir que, **se produjo un derogación tácita, del artículo 16 de la Ley N°.2 de 1980.***

* Principio de Extraterritorialidad de la Ley

Mediante Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias de la administración pública y se dictan otras disposiciones, se estableció en su artículo 41, que pasaría a integrar la Autoridad, La Ley N°.2 de 17 de enero de 1980; esto quiere decir, que dicha Ley N°.2 se integró a la Ley N°.7, con las modificaciones hechas por la Ley N°.21 de 1980.²

4. " ¿ Tiene la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares la facultad de imponer multas por infracción a la Ley N°.21 de 9 de julio de 1980, es decir sancionar a aquéllas instalaciones marítimas o terrestres que ocasionen derrames y contaminación en las aguas y espacios marítimos panameños ?"

Si bien es cierto, el Decreto Ley N°.7 de 1998, no determina con exactitud dentro de un glosario, que se considera por instalaciones portuarias y terrestres, el numeral 11 del artículo 31 ibídem establece que :

"Artículo 31. Son funciones de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares:

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...
- 7...
- 8...
- 9...

² La modificación a la que nos referimos, la constituye la derogación tácita que se produjo en cuanto al monto establecido en el artículo 16 de la Ley N°.2 de 1980, con relación al nuevo monto establecido en el artículo 11 de la Ley N°.21 de 1980.

10...

11. *Imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan las normas legales y reglamentarias referentes a la administración portuaria y de las industrias marítimas auxiliares".*

En virtud de ello y, cónsono a la opinión legal vertida por ustedes, en la cual sostienen que el artículo 41 de la ut supra citada Ley, establece la vigencia de aquellas normas que no le sean contrarias a la misma, este Despacho es del criterio legal, que la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares sí está facultada para imponer multas por infracción a la Ley N°.21 de 1980, a aquéllas instalaciones marítimas o terrestres que ocasionen derrames y contaminación en las aguas y espacios marítimos.

No obstante, recomendamos que si en algún momento, esta situación se presentara, antes de tomar cualquier acción, se consultara con todas aquellas instituciones gubernamentales que, en un momento determinado también pudiesen tener su propia legislación aplicable a la materia objeto de la sanción.

NUESTRAS CONCLUSIONES:

1.- La Dirección de Marina Mercante si está facultada para imponer las sanciones correspondientes a los buques de registro panameño que causen accidentes marítimos y derrames o contaminación del mar en aguas internacionales, así como sancionar a aquéllas embarcaciones de cualquier nacionalidad que ocasionen accidentes o derrames en espacios marítimos y aguas interiores panameñas.

2.- La Dirección General de Marina Mercante sí puede imponer sanciones por derrames que causen contaminación en aguas navegables por un monto hasta de B/.200,000.00

3.- *La Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares sí está facultada para imponer multas por infracciones a la Ley N°. 21 de 9 de julio de 1980.*

De esta manera, esperamos haber atendido debidamente su interesante y delicada Consulta.

Con la certeza de mi más alta estima,

Atentamente,

Original
Excmo. Sr.
Sr. Dña. Alma Montenegro d. ...
Procuradora de la Administración

FLETCHER.

ALMA MONTENEGRO DE

Procuradora de la Administración

AMdeF/14/hf