

C-No.150

Panamá, 3 de julio de 2000.

Licenciado

JERRY SALAZAR

Administrador de la Autoridad
Marítima de Panamá

E. S. D.

Señor Administrador:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio ADN. N°986-2000, a través del cual tuvo a bien elevar Consulta Jurídica a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspecto relativos a la aplicación de sanciones correspondientes a los buques que derramen o causen contaminación en el mar territorial y aguas navegables panameñas, **incluyendo las áreas del Canal de Panamá.**

Debemos señalar en primera instancia, que este Despacho mantiene el criterio legal emitido, mediante Consulta C-48 de 1 de marzo del 2000, en lo que respecta a que 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 espacios marítimos y aguas interiores panameñas.

No obstante, en esta ocasión el Despacho a su digno cargo, ha sido más específico al consultar, que si dichas sanciones **incluyen las contaminaciones ocurridas dentro de las áreas del Canal de Panamá.**

Damos inicio al análisis de tan importante tema, en los siguientes términos:

**RANGO CONSTITUCIONAL DE LA AUTORIDAD
DEL CANAL DE PANAMÁ**

“Artículo 310: Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de

Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en la riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riegos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 315". (El subrayado es nuestro).

Esta primera norma plantea la creación de una entidad de Derecho Público, a la cual corresponderá de manera privativa, todo lo concerniente a la administración, funcionamiento y actividades conexas del Canal de Panamá. Entre las razones que tienden a explicar el rasgo privativo de las funciones referidas como atribuciones de la Autoridad del Canal de Panamá, podemos referir una razón de orden financiero, o sea, que le es permitido diseñar sus estrategias presupuestarias, manejar sus activos e ingresos, así como efectuar los gastos pertinentes que conlleva cualesquiera de las funciones que se le han atribuido.

Por otro lado, vale resaltar que el establecimiento de esta entidad a nivel constitucional, intenta escapar a la vulnerabilidad de las leyes, de frecuencia lamentables en nuestro país, en este sentido, lo que se ha pretendido, es evitar se vulnere su naturaleza; pues de haberse configurado la misma, mediante una ley, esta podría ser derogada por otra.

En el segundo párrafo, se destaca a la Autoridad del Canal de Panamá, como organismo que tiene la responsabilidad primaria respecto a la operación de las naves en las aguas del Canal, así como también lo atinente a la aprobación de los planes de construcción en las riberas del Canal. De igual manera comprende aspectos sobre los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal, tal como el otorgamiento a la Autoridad del Canal de Panamá, de la responsabilidad de determinar y aprobar la

compatibilidad del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca con el funcionamiento de la vía acuática.

También, se garantiza la prohibición de que autoridades nacionales o municipales, puedan crear gravámenes, impuestos, sobre actividades propias de la Autoridad del Canal.

El rango constitucional que posee la Autoridad del Canal, asegura las garantías institucionales necesarias para que el canal continúe brindando un servicio eficiente, seguro y confiable a la comunidad marítima internacional, bajo la responsabilidad de las autoridades panameñas.

Como consecuencia de lo expresado, al analizarse el tipo y alcance de la competencia que en determinados temas o casos, tiene la Autoridad del Canal de Panamá frente a la competencia de otras instituciones públicas, que pudieran dar origen a conflictos de esta naturaleza, hay que tener en cuenta el fundamento constitucional de la primera, que subordina los actos emanados de otras entidades de gobierno en las materias referentes al Canal de Panamá y sus actividades conexas.

“Artículo 311. La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país”

De la norma arriba transcrita, se desprende con meridiana claridad, que el legislador patrio pensó en unificar, una Estrategia Marítima Nacional a fin de coordinar entre la Autoridad del Canal de Panamá y, todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo; para ello, el Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo una Ley que unifique y coordine dicha estrategia; ahora bien, esto no quiere decir, que la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá o el Decreto Ley N°.7, por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, constituyen el instrumento propuesto por el Órgano Ejecutivo, para la promoción del desarrollo socioeconómico del país o la ejecución de la estrategia marítima nacional antes aludida.

“Artículo 317: El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios.”

Es evidente, que la ut supra citada norma establece por disposición constitucional la facultad de la Autoridad del Canal de reglamentar las normas de carácter general

contenidas en ese Título. Esta autorizada para dictar sus propios reglamentos para los fines de la administración y funcionamiento del Canal, en desarrollo de su Ley Orgánica.

En virtud de ello, se determinan características excepcionales del propio régimen de la Autoridad del Canal de Panamá, producto de su rango constitucional, en el cual se establecen principios y normas reguladoras especiales, a aplicar, en la esfera laboral, fiscal, presupuestaria, de contratación pública e inclusive de carrera administrativa y, que en su conjunto otorgan a la Autoridad del Canal, preeminencia en la aplicación de su régimen o normativa legal, en comparación al resto de las normas constituidas dentro de nuestro ordenamiento positivo.

Este régimen especial otorgado a la Autoridad del canal de Panamá, está dirigido a asegurar como finalidad primordial, mantener el continuo funcionamiento de la vía interoceánica de forma efectiva, segura, evitando cualquier posible ingerencia que pudiese afectar su funcionamiento de manera negativa.

En desarrollo del Título Constitucional se aprueba este cuerpo normativo, el cual, se fundamenta e inspira, en el ya citado artículo 317 de la Carta Fundamental, cuando establece que, en cumplimiento del mismo, las normas desarrolladas en ella, son de carácter general y servirán de marco para reglamentar todas sus funciones. Veamos como ejemplo el artículo 4 de esta Ley:

“Artículo 4. A la Autoridad le corresponde privativamente la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. La Autoridad podrá legar en terceros, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios, conforme a esta Ley y los reglamentos”.

Esta norma desarrolla claramente, el contenido del artículo 310 de la Carta Magna; tal y como señaláramos en párrafos anteriores, a la Autoridad del Canal le corresponderá privativamente, todo lo concerniente a la administración, funcionamiento y actividades conexas del Canal de Panamá.

Queda claro, que el objeto fundamental de las funciones reconocidas a la Autoridad, es que el Canal siempre permanezca abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todos los estados del mundo, sin discriminación de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales, en la Ley y en los reglamentos. Debido al carácter de servicio público internacional

esencialísimo que cumple el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna;¹ además la facultad para imponer sanciones

“Artículo 127. Toda infracción de las disposiciones de la presente Ley o de los reglamentos, relativos a las normas de seguridad de la navegación por el canal, será sancionada por la Autoridad con multa de hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00). Para la determinación del importe de las sanciones, se tendrá en consideración:

1. Si se trata de persona natural o jurídica.
2. La naturaleza de la falta y su mayor o menor gravedad.
3. La reincidencia del infractor.
4. Las circunstancias atenuantes o agravantes en que se cometa la infracción.

El reglamento determinará la tipificación de los hechos sancionables y el procedimiento correspondiente.

Las sanciones a que se refiere este artículo, se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades, civiles o penales, que se deriven de los hechos sancionados.”

Dentro de la legislación vigente de la Autoridad del Canal de Panamá, se establece que el incumplimiento de las normas de seguridad de la navegación por el Canal, serán sancionadas de manera pecuniaria hasta por la suma de un millón de balboas (B/.1,000,000.00); sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil o penal, cuando se produzcan controversias con otras autoridades competentes, la Ley de la Autoridad del Canal tendrá prioridad; así lo establece en su artículo 134. Veamos:

“Artículo 134. Cuando exista conflicto entre lo estipulado en esta Ley o en los reglamentos que en desarrollo a ella se dicten, y cualquier ley, norma legal o reglamentaria o contrato-ley de concesión o de otra índole en que sea parte o tenga interés el Estado, directamente o a través de alguna de sus entidades o empresas, distinta de la Autoridad, sea de carácter general o especial, nacional o municipal, la Ley Orgánica de la Autoridad y sus reglamentos tendrán prelación” (El subrayado es nuestro).

La norma arriba transcrita, establece de manera categórica que cuando exista conflicto de leyes, entre la Autoridad del Canal de Panamá con cualquier entidad o empresa estatal distinta de ésta, prevalecerá o tendrá prelación la Ley Orgánica de la Autoridad y sus reglamentos.

¹ Ver artículo 5 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá.

REGLAMENTOS MARÍTIMOS
PARA LA OPERACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ
 (Maritime Regulations for the Operation of the Panama Canal)

“Artículo 7: Los buques estarán sujetos a inspección con el fin de comprobar y garantizar la aplicación de este reglamento y los de Seguridad, Arqueo y Sanidad y Prevención de Enfermedades Contagiosas.”

Es importante resaltar el hecho, que la Autoridad del Canal tiene facultad para hacer cumplir que los buques que transiten por las aguas del Canal de Panamá, estén sujetos a inspección a fin de comprobar y garantizar la aplicación de las normas de Seguridad durante su travesía por el mismo; de ello depende en la mayoría de los casos, que la Autoridad del Canal de Panamá, proceda sancionar o multar a los buques que no cumplan con las medidas de seguridad previamente establecidas dentro de la legislación especial de la Autoridad del Canal. En estos reglamentos se definen cuales son las áreas del Canal.

Veamos lo que dicen las normas:

“Artículo 8: Las palabras, expresiones y siglas utilizadas en el presente reglamento tendrán el significado y alcance siguiente:

Aguas del Canal. Las que se encuentran dentro de área de compatibilidad con la operación del Canal de Panamá.

Área de Compatibilidad con la Operación del Canal. Área geográfica, inclusive sus tierras y aguas, descritas en el literal a del anexo, en la cual se podrán desarrollar exclusivamente actividades compatibles con el funcionamiento del Canal.

...”.

Del contenido del artículo 8, podemos observar que el mismo define claramente, lo que constituye las Aguas del Canal y, lo que representa el Área de Compatibilidad con la Operación del Canal, temas importantes para el desarrollo de la presente Consulta.

Dentro del mismo cuerpo normativo, encontramos el Capítulo X, de las *Infracciones, Sanciones y Procedimiento Sancionador, Sección Primera*, el cual abarca

seis (6) artículos referentes a las infracciones, acciones u omisiones violatorias de las normas sobre Seguridad de la Navegación por el Canal de Panamá.

Así por ejemplo, el artículo 142 establece que:

“Artículo 142: Constituyen infracciones administrativas las acciones u omisiones culposas violatorias de las normas sobre seguridad de la navegación por el Canal, contenidas en la ley orgánica y en los reglamentos de la Autoridad relativos a la salvaguarda del uso del Canal y sus instalaciones, la ordenación del tráfico marítimo y la prevención de la contaminación de sus aguas.

La normativa a que se refiere el precepto anterior incluye las reglamentaciones adicionales, manuales de procedimiento, prohibiciones, órdenes, instrucciones y autorizaciones dictadas por la Autoridad con objeto de la ejecución o aplicación de los reglamentos”

La supra citada norma enmarca muy categóricamente, que dentro del contexto administrativo, las acciones u omisiones culposas violatorias de las normas de seguridad de la navegación por el Canal, contenidas en la ley orgánica y en los reglamentos de la Autoridad del Canal, constituyen infracciones en contra de la salvaguarda del uso del Canal y sus instalaciones .

Seguidamente, dentro de la *Sección Segunda*, aparece el artículo 149, que es de siguiente tenor:

“Artículo 149: Son infracciones contra la seguridad de la navegación, las relativas a la seguridad marítima y la contaminación de las aguas del Canal.”

Vale aclarar, que la Seguridad de la Navegación, refleja dos (2) conceptos a su vez:

1. La Seguridad Marítima y;
2. La Contaminación de las Aguas del Canal.

El primero, establece que en materia de Seguridad Marítima dieciséis (16) son los numerales que resultan violatorios dentro de la esfera y ámbito de aplicación, propios del tema; el segundo, refleja en menor proporción un sinnúmero de agravantes justiciables en el entorno de lo que representa la Contaminación de las Aguas del Canal.

Lo cierto es, que ambos aspectos (Seguridad Marítima y Contaminación de las Aguas del Canal), contienen claras infracciones o posibles violaciones a la Seguridad de la

Navegación: por ello, cualquier actividad que implique riesgo o produzca la contaminación de las aguas comprendidas dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal, será considerado como una infracción contra la Seguridad de la Navegación, las cuales son relativas a la Seguridad Marítima y la contaminación de las aguas del Canal.

ÁREA DE COMPATIBILIDAD CON LA OPERACIÓN DEL CANAL

Dentro del Anexo, Capítulo I, Generalidades, Sección Primera, de la Normas Generales y Definiciones contenidas en los Reglamentos, se encuentra el artículo 8 el cual establece lo siguiente:

“a. Área de compatibilidad con la operación del Canal. Se describe como aquella área continua que en general, sigue el curso del canal de Panamá y es contigua al mismo desde el Océano Atlántico hasta el Océano Pacífico. Incluye las áreas de fondeo y la entrada en sector Atlántico, incluyendo el puerto de Cristóbal, las esclusas de Gatún, la Represa de Gatún, el Vertedero de Gatún y la Planta de Energía Eléctrica de Gatún; porciones de Lago Gatún, el Corte Culebra, las Exclusas de Pedro Miguel, el Lago Miraflores, las Exclusas de Miraflores, el Vertedero de Miraflores, la Planta Purificadora de Agua, yb la Planta de Energía Eléctrica de Miraflores, y el Puerto de Balboa, en la entrada del sector Pacífico, incluyendo las áreas de fondeo, así como las áreas de tierras y aguas que las circundan.”²

FACTOR DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ PARA SANCIONAR POR CAUSAS DE CONTAMINACIÓN EN AGUAS NAVEGABLES JURISDICCIONALES PANAMEÑAS

Inicialmente, el **factor de competencia** que posee la Autoridad del Canal de Panamá, encuentra su génesis dentro del contexto constitucional, en lo que a la administración, funcionamiento, conservación mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas se refiere; con arreglo a las normas legales vigentes, la cual debe **segura, continua, eficiente y rentable**. (Cfr. Art.310 C.P.).

Se destaca de la norma constitucional citada, el carácter **privativo** de competencia que posee la Autoridad del Canal de Panamá, en el manejo relacionado a los asuntos propios de la Vía Interoceánica.

² Reglamentos Marítimos para la Operación del Canal de Panamá. Diciembre de 1999. pág. 39

Ahora bien, sólo resta dilucidar el punto específico relativo a la **competencia o facultad** de la Autoridad del Canal de Panamá, para imponer la sanción correspondiente a los que causen contaminación en las áreas del Canal de Panamá; que en resumen, ha sido el tema consultado, por la Autoridad Marítima de Panamá.

Desde un enfoque conceptual que atienda a la terminología de nuestro ordenamiento jurídico procesal, el punto deberá resolverse a través del examen y resolución de los siguientes aspectos integrantes de la Consulta, que a la postre, se traducen en un asunto de **COMPETENCIA**. Veamos:

1. ¿Cuál es el Organismo, al que por razón de territorio atribuye conocer, sobre la imposición de sanciones, correspondientes a los que causen contaminación en el mar territorial y aguas navegables panameñas, incluyendo las del área del Canal de Panamá ?.
2. ¿ A quién corresponde conocer del caso, dado la naturaleza del presente asunto, o sea, la llamada competencia por materia ?

El concepto o acepción "conservación", encuentra su fundamento en el ya citado artículo 310 de la Carta Fundamental, cuando se establece que a la Autoridad del Canal de Panamá, corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá.

Es importante señalar, que esta competencia privativa se da en función de todas las actividades conexas al Canal y, el fin primordial de las mismas es el funcionamiento seguro del Canal; de allí, que todo hecho que afecte la seguridad o funcionamiento seguro del Canal, compete privativamente a la Autoridad. Esta facultad, se extiende a los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, sobre los cuales tiene la Autoridad la responsabilidad de su conservación en coordinación con los Organismos estatales que la Ley determine.

Las facultades de la Autoridad del Canal de Panamá, en el ámbito territorial, resalta con mayor claridad, cuando analizamos el contenido del artículo 2 de la Ley No.19 Orgánica de la Autoridad, la cual establece que el Canal incluye la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas marítimas, lacustres y fluviales, esclusas, represas auxiliares, diques y estructuras de control de aguas. De igual forma, la ut supra citada norma señala que la Cuenca Hidrográfica del Canal, la constituye el área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen hacia el Canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos; correspondiéndole a la Autoridad del Canal, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal.³

Las atribuciones constitucionales y legales, establecen que las funciones generales y especiales asignadas a la Autoridad del Canal de Panamá, tienen su campo de aplicación

³ Artículo 6, de la Ley No.19 Orgánica de la Autoridad del Canal.

en una delimitación geográfica definida en la ley de acuerdo con todas las normas anteriormente citadas, áreas estas, las cuales se ejercen las potestades atribuidas.

En cuanto a la llamada competencia sobre la cual la Autoridad del Canal desarrolla toda su actividad constitucional y legal, debemos indicar que el artículo 11⁴ establece que: “corresponde a la Autoridad, la responsabilidad primaria de promover lo necesario para asegurar la adecuada protección y vigilancia de las instalaciones del canal, así como garantizar la navegación segura y libre de interferencias ...”, incluyendo facultades para dictar reglas de acceso y restricciones al uso de sus tierras y aguas, y en general, cuidar la seguridad de las personas, naves y bienes bajo su responsabilidad. Esta disposición, es clara en cuanto a la asignación de competencia para intervenir en el Área de Compatibilidad con la Operación del Canal.

En este sentido, el artículo 127 *ibídem*, establece que:

“Artículo 127. Toda infracción de las disposiciones de la presente Ley o de los reglamentos, relativas a las normas de seguridad de la navegación por el canal, será sancionada por la Autoridad con multa de hasta de un millón de balboas (B/.1,000,000.00). Para la determinación del importe de las sanciones, se tendrá en consideración:

1. Si se trata de persona natural o jurídica.
2. La naturaleza de la falta y su mayor o menor gravedad.
3. La reincidencia del infractor.
4. Las circunstancias atenuantes o agravantes en que se cometa la infracción.

El reglamento determinará la tipificación de los hechos sancionables y el procedimiento correspondiente.

Las sanciones a que se refiere este artículo, se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades, civiles o penales, que se deriven de los hechos sancionados.”

Ahora bien, la facultad reglamentaria de la Autoridad del Canal de Panamá, alcanza un sinnúmero de situaciones que incluyen, además de la navegación por el Canal, varios aspectos que pueden tener en un momento determinado repercusiones negativas y perjudiciales para el tránsito seguro y sobre la seguridad de las actividades, bienes y personas que en alguna manera participan en la Operación del Canal. Así tenemos que, el artículo 57 de la ley, permite la reglamentación de la prevención y control de los desastres, la protección de la salud ambiental y, en general, las demás actividades relacionadas con la navegación por el Canal y en los puertos adyacentes. Este artículo obliga a la Autoridad a reglamentar la navegación por el Canal, el tránsito y control de naves así como todas las demás actividades relacionadas en el Canal, incluyendo la seguridad marítima, la

⁴ Artículo 11 de la precitada ley

prevención y control de desastres, disposición de desechos y descargas desde naves, principalmente industriales y la protección de la salud ambiental.

Es así, que en cumplimiento de la Constitución Política (arts. 309, 313 num. 6 y 317) y la Ley Orgánica (arts. 11, 12, 18 num. 5 y 121 num. 13), la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobó mediante Acuerdo N°.13 de 3 de junio de 1999, el Reglamento para la Navegación en Aguas del Canal de Panamá, la cual en su artículo 149 establece como infracciones contra la seguridad de la navegación, las relativas a la seguridad marítima y la contaminación de las aguas del Canal.⁵

Corresponde ahora que analicemos de igual manera, la legislación aplicable y correspondiente a la Autoridad Marítima de Panamá, en el tema objeto de la presente Consulta, para luego determinar la competencia legal de ambas instituciones.

RANGO LEGAL DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ

Mediante 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

⁵ Artículo 149, sobre Contaminación de las Aguas del Canal. Reglamentos Marítimos para la Operación del Canal de Panamá, págs. 31 y 32.

ratificados por Panamá, así 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.

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 disposiciones 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.

Estas normas establecen 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”

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.

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.⁶

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.

Veamos ahora, las normas contenidas en la 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 sanciones, a fin de crear una certeza jurídica, que redunde 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

⁶ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Eliasta. Tommo III, D-E. 21ª. Edición. 1989.

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.

Como indicáramos en nuestra Consulta anterior, 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 establece 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.

Luego de haber analizado la normativa vigente correspondiente a la Autoridad Marítima de Panamá, este Despacho mantiene en todo, el criterio jurídico expresado mediante la Consulta N°.C-48 de 1 de marzo del 2000, a través del cual señaló lo siguiente:

La Dirección General de Marina Mercante **SÍ** está facultada para imponer las sanciones correspondientes a los buques que causen contaminación en el mar territorial y aguas navegables panameñas por las siguientes razones:

- Los numerales 5 y 6 de la Ley N°.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 sustancias contaminantes, consagradas en los convenios internacionales ratificados por Panamá así como sancionar la violación o incumplimiento de dichas normas.
- Ahora bien, 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).

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.

CONCLUSIONES:

1. La Autoridad Marítima está facultada para imponer las sanciones correspondientes a los buques de registro panameño que causen accidentes marítimos y derrames o contaminación en el mar territorial y aguas navegables panameñas.
2. Dentro del orden de ideas expresadas, debe tenerse en cuenta que las reglas de interpretación prescriben que las disposiciones relativas a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se preferirán las que tengan carácter general; y, si las disposiciones fueren de una misma especialidad o generalidad y estuvieren en dos o más leyes, se preferirá la disposición de la ley especial sobre la materia de que se trate.
3. Debemos recordar que si bien es cierto, el Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, es posterior que la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, ésta última, es de rango mayor que el citado Decreto Ley N°.7 y, la Ley N°.19 de 1997, y tiene prelación sobre el Decreto Ley, a parte que la Autoridad del Canal de Panamá, se encuentra situada a nivel constitucional.
4. Al analizarse el tipo y alcance de la competencia que determinados temas o casos, tiene la Autoridad del Canal de Panamá frente a la competencia de otras instituciones públicas, que pudieran dar origen a conflictos de esta naturaleza, hay que tener presente el fundamento constitucional de la primera, que subordina los actos de otras entidades de gobierno en las materias referentes al Canal de Panamá y sus actividades conexas.
5. El tema de la **COMPETENCIA**, deberá resolverse previo el examen de la legislación existente, constituida básicamente por la Ley 21 de 9 de julio de 1980, por la cual se dictan normas sobre la contaminación del mar y aguas navegables, y además regula la materia relativa a la descarga de sustancias contaminantes en las aguas navegables y mar territorial de la República de Panamá. Ahora bien, esta Ley da competencia a la anteriormente llamada Autoridad Portuaria Nacional--hoy Autoridad Marítima de Panamá--, para la imposición de sanciones que ameriten con ocasión de las infracciones a las normas por ella establecida. No obstante, en el caso subjujice, **la materia específica y claramente delimitada**, que hemos analizado a través de este estudio, vinculada directamente con la Seguridad en la Navegación por el Canal, no es de aplicación a la legislación contenida en la Ley N°.21 de

1980, la cual no es aplicable al régimen de la Autoridad del Canal de Panamá.

6. En virtud de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que hemos analizado a lo largo del presente análisis y, por la importancia que reviste a nivel Nacional el tema objeto de la Consulta, este despacho es del criterio jurídico que:
- La Autoridad Marítima de Panamá, está facultada para imponer sanciones correspondientes a los buques que causen contaminación en el mar territorial y aguas navegables adyacentes.
 - La Autoridad del Canal de Panamá podrá poner las sanciones correspondientes, por las infracciones cometidas, contra la seguridad de la navegación, las relativas a la seguridad marítima y la contaminación de las aguas del Canal, contenidas y desarrolladas en su propia legislación, exclusivamente dentro del Área de Compatibilidad con la Operación del Canal de Panamá.
 - Tanto la Autoridad Marítima de Panamá, como la Autoridad del Canal de Panamá, deberán en todo momento prestarse armónica colaboración en el ejercicio de sus funciones, de manera tal que ambas trabajen procurando evitar conflictos y el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

IMPORTANTE

- Este Despacho ha analizado detenidamente toda la legislación aplicable y existente entre estas dos instituciones (A.M.P y A.C.P), determinando que ambas, están plenamente facultadas para imponer sanciones a todo buque que ocasione o cause contaminación en el mar territorial y las aguas navegables panameñas, toda vez que las mismas, tienen competencia para ello, en virtud de sus leyes orgánicas y normas complementarias.
- **En el caso subjúdice, debemos aclarar que en el momento que la Autoridad Marítima de Panamá, impone una sanción a un buque, (esta sanción, no está siendo doblemente aplicada por la Autoridad del Canal de Panamá), toda vez que:**

- 1. La Autoridad Marítima de Panamá, impone las sanciones producto del DERRAME de cualquier sustancia contaminante en las aguas navegables y el mar territorial (Cfr. Art.1 de la Ley No.21 de 1980) y;***
- 2. La Autoridad del Canal de Panamá, impone las sanciones producto de la VIOLACIÓN DE LAS NORMAS DE SEGURIDAD DE LA NAVEGACIÓN EN AGUAS DEL CANAL DE PANAMÁ. (Cfr.***

Art.142 y 149 Capítulo X del Reglamento para la Navegación en las Aguas del canal de Panamá.

- Como hemos podido observar, estamos en presencia de dos (2) tipos diferentes de sanciones, donde ninguna de las dos colisionan entre sí y, ambas son perfectamente aplicables; tomando en cuenta que una acción ilícita puede juzgarse simultáneamente en varias esferas jurisdiccionales a la vez, sea esta Civil, Penal, Administrativa, Laboral etc.
- **En este caso, no existe conflicto de competencia entre la Autoridad Marítima de Panamá y la Autoridad del Canal de Panamá.**
- Tanto la Autoridad Marítima de Panamá, como la Autoridad del Canal de Panamá, deberán en todo momento prestarse armónica colaboración en el ejercicio de sus funciones, de manera tal que ambas trabajen procurando evitar conflictos y el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Adjuntamos a la presente, copia del Mapa que contiene el Área de Compatibilidad con la Operación del Canal de Panamá, desde el Fondeadero del Atlántico hasta el Fondeadero del Pacífico.

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

Con la certeza de mi más alta estima,

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
Procuradora de la Administración

AmdeF/14/jabs/cch