

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1556

Panamá, 31 de agosto de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

Contestación de la demanda.

Expediente 364842023.

La Firma Forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de **Southern Route Maritime, S.A.** (propietario registrado de la M/N `Star Spirit`), solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Final DGIVC/RF/PSI/063-2022 de 7 de septiembre de 2022, emitida por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo contenido citamos de la siguiente manera: *“La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:...representar los intereses nacionales, municipales, de las entidad autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”*, con el propósito 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 es un hecho como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

Sexto: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la Ley 204 de 18 de marzo de 2021, que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 29244-A de 18 de marzo de 2021, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 146**, que establece los supuestos de infracciones graves, en los cuales se contemplan las suspensiones de licencias, sanciones pecuniarias, conforme a los lugares donde tales infracciones sean cometidas (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

- **Artículo 148**, cuyo contenido consiste en establecer que la imposición de las sanciones administrativas se adoptarán considerando circunstancias atenuantes o agravantes por la cuantía del daño o perjuicio ocasionado, así como la repercusión social, económica, y la reincidencia en dichas faltas (Cfr. 14 – 16 del expediente judicial).

B. De la Ley 64 de 29 de octubre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial 26160 de 6 de noviembre de 2008, por la cual se ratifica el Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y

ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, aprobado el 4 de agosto de 1995, en Nueva York, el siguiente artículo:

- **Artículo 6**, que guarda relación con los mecanismos de verificación de los datos de pesca, como el seguimiento de buques; programas de observación científica, así como los informes de ruta, de desembarco y de transbordo; y, el muestreo en puerto (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial).

C. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales, publicada en la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000, las siguientes:

- **Artículo 34**, por el cual se establece que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas deberá basarse con objetividad, celeridad y eficacia, con apego al principio de estricta legalidad, así como las actuaciones de los servidores públicos, presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada (Cfr. fojas 19-26 del expediente judicial).

- **Artículo 52**, que determina los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos, determinando para ello cinco causales (Cfr. fojas 31 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución Final DGIVC/RF/PSI/063-2022 de 7 de septiembre de 2022**, emitida por la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, por medio de la cual se ordenó lo siguiente:

“RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR al buque **STAR SPIRIT**, con número IMO 9765847, propiedad de **SOUTHERN ROUTE MARITIME, S.A.**, por incurrir en la infracción grave de no emitir señal de VMS al centro de control y seguimiento pesquero de la Autoridad, por un periodo mayor de veinticuatro horas consecutivas, conforme lo establece el numeral 11 del artículo 145 de la Ley 204 de marzo de 2021.

SEGUNDO: MULTAR al propietario del buque STAR SPIRIT... por la suma de DOSCIENTOS MIL BALBOAS (B/.200,000.00).

... (Cfr. fojas 414-420 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, interpuso un recurso de reconsideración, siendo éste confirmado en todas sus partes, a través de la Resolución DGIVC/RR/010-2022 de 16 de noviembre de 2022; y, posteriormente mediante la Resolución ADM/ARAP 071 de 12 de diciembre de 2022, notificada el 14 de febrero de 2023, quedando así agotada la vía administrativa (Cfr. fojas 424-436 y 439-441 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Firma Forense Morgan & Morgan, acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de abril de 2023, actuando en nombre y representación de la sociedad **Southern Route Maritime, S.A.**, en atención al poder especial otorgado por Katsuya Abe, quien ejerce la representación legal, otorgado en el Consulado de Japón, para interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, admitida a través de la Resolución de diez (10) de julio de dos mil veintitrés (2023) (Cfr. fojas 1-6 y 451 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad demandada violó las normas invocadas de manera directa por omisión y comisión, e incurrió en una indebida aplicación, pues a su manera de ver, con la emisión del acto impugnado, el **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá** aplicó una sanción sin fundamento jurídico para ello, debido a que la nave cuya propiedad recae sobre la sociedad demandada, no reportó las posiciones VMS por un caso fortuito; sin

embargo, fue sancionada por supuestas infracciones (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la demandante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la sociedad Southern Route Maritime, S.A.**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

En el marco de lo antes indicado, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la accionante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial, se observa que la entidad demandada, cumplió con el procedimiento respectivo para determinar la sanción impuesta; por ende, el acto impugnado y su confirmatorio fueron emitidos conforme a la ley especial aplicable.

En este contexto, nos permitiremos citar parte medular de lo expuesto por la Administradora General de la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, en su informe de conducta, contentivo en la Nota AG-629-23 de 19 de julio de 2023, en el sentido siguiente:

“ ...

Sobre el particular, tenemos a bien informar que **el buque STAR SPIRIT**, con IMO número 9765847 y Licencia de Pesca número 04-105-4466-144-1105, inscrita a Ficha número 41311 y Documento 1936656 de la Dirección General de Registro Público de Propiedad de Nave de la Autoridad Marítima de Panamá desde el día 28 de diciembre de 2016, mantiene ante esta Autoridad un proceso administrativo sancionatorio bajo el expediente DGIVC/DFII/EXP 035-2022 y **fue sancionado y multado con la suma de DOSCIENTOS MIL BALBOAS con 00/100 (B/.200,000.00), por incurrir en la infracción grave de no emitir la señal VMS al Centro de Control de Seguimiento Pesquero de la Autoridad, por un periodo mayor de 24 horas consecutivas**, conforme a lo que establece el numeral 11 del artículo 145 de la Ley 204 de 18 de marzo de 2021.

... ”

También cabe recalcar que el **Centro de Control y Seguimiento Pesquero de esta Autoridad informó** vía correo electrónico el 18 de marzo de 2022 a la Firma de

Abogados Morgan & Morgan, **que el buque STAR SPIRIT no estaba transmitiendo datos regulares de su posición** al sistema utilizado por este **desde el 07 de marzo de 2022 a las 18:28**, y se les solicita se comuniquen con el armador y/o proveedor satelital, a fin de reestablecer el envío de datos a este sistema **antes de que pasen veinticuatro (24) horas**, y por parte de la Firma antes mencionada se, respondió por la misma vía, que se comunicaría inmediatamente sobre la falta de emisión de señal VMS del Buque,..., el mismo correo fue **reiterado el 19 de marzo de 2022**, por lo cual el Centro de Control de Seguimiento Pesquero se vio en la necesidad de **reiterar el 29 de marzo de 2022**, por correo electrónico al Agente Residente que el buque continuaba incumpliendo su obligación de emisión de señal, lo cual continuo aun en fecha posterior a la emisión del 22 de marzo de 2022..." (Cfr. fojas 453-464 del expediente judicial) (Lo resaltado es de este Despacho).

En este orden de ideas, debemos indicar que la legislación aplicable al caso en estudio, regula con toda claridad **la potestad sancionadora**, de la institución demandada, a fin de hacer cumplir la responsabilidad otorgada y garantizar el acatamiento de cada uno de los parámetros determinados para regular, la materia pesquera y cada uno de los controles propios de la faena.

En ese sentido, podemos destacar que el referido procedimiento sancionador fue desarrollado por la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, con sustento en la competencia que para tal fin le otorga el numeral 12 del artículo 38 de la Ley 44 de 23 de noviembre de 2006, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 38. La Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control tendrá las siguientes funciones:

...

12. Calificar e imponer las sanciones por el incumplimiento o violación de las normas legales y reglamentarias, referentes a la administración de los recursos acuáticos, en materia de competencia de la Autoridad..." (La negrita es de este Despacho).

En este orden de ideas, debemos observar que, del propio acto acusado, así como de los confirmatorios, se puede inferir con facilidad que, durante el curso de dicho procedimiento la sociedad **Southern Route Maritime, S.A**, contó con amplias oportunidades para presentar sus descargos y pruebas en sustento de su posición;

sin embargo, éstas no fueron suficientes para desvirtuar el hecho que la entidad pudo corroborar que la actora había cometido una infracción, tal como quedó acreditado por las diligencias efectuadas.

Al respecto, resulta importante destacar que la tipificación de la falta cometida por la empresa que hoy demanda, veamos:

“**Artículo 145.** Se consideran **infracciones graves** a las normativas vigentes de acuicultura, pesca, actividades relacionadas con la pesca y actividades conexas las siguientes:

...
11. No contar con un Equipo de Comunicación Satelital (VMS; por sus siglas en inglés) instalado a bordo del buque o **no emitir ni aportar la información de dicha señal** (coordenadas, velocidad y rumbo) al centro de control de seguimiento pesquero de la Autoridad, por un periodo mayor de veinticuatro horas consecutivas...”

Continuando con esa misma línea de ideas, consideramos importante referirnos al texto del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 17 de 30 de junio de 2008, por el cual se establece la instalación del Equipo de Posicionamiento Satelital a la flota pesquera panameña del Servicio Internacional con Licencia de Pesca Internacional, que regula la prestación del Servicio de Monitoreo Satelital, y dicta otras disposiciones, veamos:

“**Artículo 3.** Los dueños y armadores de embarcaciones con Licencia de Pesca Internacional panameña **serán responsables por el funcionamiento regular y constante del equipo a bordo**, para lo cual deberán mantener en todo momento, **activada la señal de satélite que le permita a la ARAP conocer su posición** y la actividad que se encuentre realizando.

La interrupción de la señal en dos (2) o más reportes consecutivos constituye una falta grave y conlleva a la aplicación de las sanciones legales que correspondan.” (Lo resaltado es nuestro).

Las disposiciones que hemos citado, establecen varios aspectos, el primero de ellos, es que no contar con el equipo necesario para alcanzar una comunicación satelital, o incluso tenerlo y no usarlo, implica una sanción grave, pues con dicho

equipo le permiten al ente rector poder verificar las posiciones de los buques o naves, y así garantizar los parámetros de seguridad respectivos.

Es por ello que la situación jurídica planteada por la accionante no es correcta, pues la entidad actuó en debida forma al ordenar la sanción de doscientos mil balboas (B/.200,000.00), luego de comprobar que el buque propiedad de la empresa **Southern Route Maritime, S.A.**, incurrió en una sanción de gravedad, conforme al contenido del artículo 55 de la Ley 44 de 2006, modificado mediante Ley 204 de 2021, que establece lo siguiente:

“Artículo 55. La Autoridad **podrá suspender temporalmente** o revocar permisos, licencias, concesiones, autorizaciones y/o certificaciones, relativos a la pesca y a la acuicultura, **sin perjuicio de las imposiciones de las multas** establecidas en las disposiciones legales vigentes en estas materias, a quienes:

1. Contravengan lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales relativas a la pesca y a la acuicultura.

2. **Incurran en alguna de las infracciones establecidas en la normativa vigente de pesca y acuicultura.**” (La negrita y subraya es de este Despacho).

La norma citada, resulta aplicable al caso que nos ocupa, en concordancia con el contenido del artículo 146 del mismo cuerpo legal, específicamente en su numeral 3, literal e, mismo que nos permitimos citar, veamos:

“Artículo 146. En los supuestos de **infracciones graves**, se impondrán una o más de las siguientes sanciones, según corresponda:

...
3. **Sanción pecuniaria**, de acuerdo con los siguientes parámetros:

...
e. **Cuando la infracción sea cometida por un buque de actividades relacionadas con la pesca de servicio internacional**, se le impondrá una multa **entre cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) a trescientos mil balboas (B/.300,000.00)** para **buques menores o iguales a 5,000 toneladas de registro neto**, o tres veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas.

Entre ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00) a seiscientos mil balboas (B/.600,000.00) para buques

mayores de 5, 000 toneladas de registro neto, o tres veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas.

En caso de **reincidencia general**, se sancionará con una multa entre cincuenta y cinco mil balboas (B/.55,000.00) a trescientos cinco mil balboas (B/.305,000.00) para **buques menores o iguales a 5,000 toneladas de registro neto**, o cuatro veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas.

Entre ciento cincuenta y cinco mil balboas (B/.155,000.00) a seiscientos cinco mil de balboas (B/.605,000.00) para **buques mayores de 5,000 toneladas de registro neto**, o cinco veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas.

En caso de **reincidencia especial**, se sancionará con una multa entre sesenta mil balboas (B/.60,000.00) a trescientos diez mil balboas (B/.310,000.00) para **buques menores o iguales a 5,000 toneladas de registro neto**, o cinco veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas.

Entre ciento sesenta mil balboas (B/.160,000.00) a seiscientos diez mil de balboas (B/.610,000.00) para **buques mayores de 5,000 toneladas de registro neto**, o cinco veces el importe del valor de mercado de las capturas en primera venta. Se aplicará la cantidad mayor entre ambas” (Lo destacado es nuestro).

Del artículo citado, queda claro que prevalecen dos parámetros principales, entendiendo al primero de ellos, como el que corresponde a las toneladas del registro neto o el importe del valor de mercado de las capturas en la primera venta, teniendo como base dos criterios a saber: que sea menor o igual a cinco mil toneladas; o, que se mayor de las cinco mil toneladas. El segundo parámetro recae en la residencia de la comisión de la falta grave, determinando incluso una subclasificación de ésta, como lo es el caso de la reincidencia general, y la especial.

Al respecto, resulta pertinente referirnos a uno de los documentos introducidos por la propia actora, el cual consiste en la copia simple de la patente reglamentaria de navegación del buque Star Spirit, emitida por la Dirección General de Marina

Mercante, específicamente de Servicio Internacional, de la Autoridad Marítima de Panamá, en la cual se refleja el **GRT**, es decir el *gross register tonnage*, por sus siglas en inglés, que traducidas al castellano significan **toneladas de registro bruto**, cuyo valor corresponde a **17,411.00**; asimismo, se observa el **NRT**, que en inglés significa *net register tonnage*, es decir, **arqueo de registro neto** que concierne al **8,092.00**, siendo ambas cifras evidentemente mayores a las 5,000 que establece el artículo 146, numeral 3, literal e, respecto a las sanciones para buques dedicados a la pesca de servicio internacional (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Por consiguiente, esta Procuraduría es del criterio que la **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, al analizar la infracción cometida por la empresa, ejerce la discrecionalidad que la ley le confiere para ejecutar la potestad sancionatoria del Estado, cumpliendo en debida forma con el procedimiento administrativo, **siendo así, los argumentos y cargos de ilegalidad expuestos por quien demanda, no están llamados a prosperar, en vista que la sanción fue aplicada por autoridad competente, y el monto exigido, se encuentra dentro del margen de proporcionalidad permitido por la ley.**

Por último, consideramos importante referirnos al criterio de la Sala Tercera, respecto a la potestad sancionadora del Estado, tomando como referencia una parte medular de la Sentencia de veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022), cuyo contenido guarda relación a un caso similar al que nos ocupa, veamos:

“En primer lugar, debemos señalar que **la potestad sancionadora de la Administración**, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del *`ius punendi'*, para **fiscalizar los comportamientos de los administrados**...y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe.

Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta **potestad está sujeta al Principio de Legalidad**, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado **por medio de Ley con la finalidad de imponer penas, sanciones** y medidas de seguridad a quienes después de un Proceso, también contemplado en la Ley, **los establezca como responsables de faltas administrativas y/o delitos**.

...
Así las cosas, y de conformidad con el Principio de Legalidad desarrollado en el ámbito del Derecho Administrativo, que establece que la Ley formal debe establecer los Principios básicos del Procedimiento Administrativo Sancionador y definir los cuadros de infracciones y sanciones y plazos de prescripción, y competencias específicas, **se observa que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos está debidamente facultada por Ley para ejercer la potestad sancionadora en lo relacionado en la prestación de los Servicios Públicos** y más específicamente, en los Servicios de Electricidad..." (Lo resaltado es de este Despacho).

Es decir, la **Autoridad de los Recursos acuáticos de Panamá**, es la entidad encargada de regular, fiscalizar y atender los temas relacionados con la pesca; y en atención a ello, su ordenamiento jurídico establece la facultad sancionadora, determinando los parámetros que ésta debe seguir para aplicar las sanciones que correspondan, posibilitando la discrecionalidad dentro de un rango claramente establecido en la ley, tal como ha ocurrido en el caso que nos ocupa; ya que nos la falta cometida por el buque dedicado a la pesca con servicio internacional, cuyo peso supera las cinco (5,000) toneladas, se encuentra tipificada como grave, lo que implica que quien hoy demanda podía ser sancionado por un monto que oscilara entre los ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000) a seiscientos mil balboas (B/.600,000.00); sin embargo, la entidad dentro de su discrecionalidad consideró aplicar una multa de solo doscientos mil balboas (B/.200,000.00 balboas), aun cuando procuró dar avisos previos al agente residente de la empresa propietaria de la nave, para evitar aplicar la misma.

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues el **Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, de manera precisa llevó a cabo la investigación para arribar en la desatención de la

nave propiedad de la empresa que hoy demanda, concluyendo que en efecto prevalecía una evidente irregularidad con el equipo de comunicación satelital, omitiendo dar los avisos necesarios para reportar su ubicación.


En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DGIVC/RF/PSI/063-2022 de 7 de septiembre de 2022, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá**, ni sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo a este proceso y que reposa en la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General