

Contaminación Marina por Hidrocarburos
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2021
Determinación No. 002/2021
Fecha: 25 de octubre de 2021.

Determinación No.002/2021 relativa al análisis para determinar si la Comunicación presentada amerita solicitar una respuesta de la Parte conforme a las consideraciones del Artículo 17.8 numeral 4 del Tratado de Promoción Comercial entre Panamá y los Estados Unidos (TPC- Panamá – EE.UU.).	
Comunicación No.: SALA-CA-PMA/002/2021 Contaminación Marina por Hidrocarburos	Fecha de recepción: 20 de agosto de 2021
Peticionario/signatario de la Comunicación:	Fundación para la Protección del Mar (PRO-MAR) Ricardo Wong, presidente y representante legal.
País Parte: Panamá	

I. Introducción

El viernes 20 de agosto de 2021, el ingeniero Ricardo Wong en su calidad de presidente de la Fundación para la Protección del Mar, Pro-Mar, presentó vía correo electrónico una Comunicación ante la Secretaría para la Aplicación de la Legislación Ambiental del Tratado de Promoción Comercial entre Los Estados Unidos y Panamá (SALA TPC EE.UU.-Panamá), en la que aseveran que la República de Panamá está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Conforme al Artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial entre los Estados y Panamá Unidos, se establece el procedimiento relativo a la Aplicación de la Legislación Ambiental por medio del cual, *“cualquier persona de una Parte podrá remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Dichas comunicaciones serán dirigidas a una secretaría u otro organismo apropiado (“secretariado”), que las Partes designen”*¹.

Atendiendo al numeral 2 del precitado artículo 17.8, y a la sección 5 del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental, corresponde al Secretariado verificar el contenido de la Comunicación presentada y determinar si cumple con los requisitos establecidos por el Tratado. Si se resuelve que la Comunicación cumple los requisitos establecidos, se procederá a determinar si la misma amerita la solicitud de respuesta a la Parte, siguiendo los parámetros del numeral 4 del artículo 17.8.

II. Resumen del contenido de la Comunicación presentada

En la Comunicación, identificada con el No. SALA-CA-PMA/002/2021

¹ El artículo 17.8 numeral 1 sobre Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental. Capítulo 17. TPC Panamá –E.E.U.U.

denominada “Contaminación Marina por Hidrocarburos”, el remitente asevera conforme a las disposiciones del Capítulo 17 del Tratado de Promoción Comercial Estados Unidos – Panamá, artículo 17.8, que la República de Panamá ha incurrido en incumplimiento en la aplicación efectiva de la legislación ambiental panameña en lo que respecta al Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques y sus enmiendas²; el Decreto Ley 7 de 1998, artículo 4, numerales 11 y 12³; el Texto Único de la Ley General de Ambiente, Ley 41 de 1998, artículos 101, 104 y 105⁴; la Ley 125 de 2020, artículo 5⁵; la Ley de Transparencia, Ley No. 6 de enero de 2002, artículo 2⁶ y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar,

² Aprobado en Panamá a través de la **Ley No.1 de 1983**, Gaceta Oficial 20141 de 12 de septiembre de 1984.

³ **Decreto Ley 7 de 1998**. Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá se unifican las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.

Artículo 4. La Autoridad -*Autoridad Marítima de Panamá*- tendrá las siguientes funciones:

... **11.** Dirigir, en coordinación con otros organismos estatales competentes, las operaciones necesarias para controlar los derrames de hidrocarburos y sustancias químicas, y cualesquiera otros desastres o accidentes que ocurran en los espacios marítimos y aguas interiores bajo jurisdicción panameña.

12. Coordinar con el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables -*hoy Ministerio de Ambiente*- o su equivalente, el cumplimiento de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como lo determinado en la legislación nacional, al respecto de los espacios protegidos marinos costeros que están bajo su responsabilidad.

⁴ **Texto Único No. S/N de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá**, que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015.

Artículo 101. Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental.

Artículo 104. Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgo o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales relacionadas con el ambiente.

Artículo 105. Los generadores de desechos peligrosos, incluyendo los radioactivos, tendrán responsabilidad solidaria con los encargados de su transporte y manejo, por los daños derivados de su manipulación en todas sus etapas, incluyendo los que ocurran durante o después de su disposición final. Los encargados del manejo solo serán responsables por los daños producidos en la etapa en la cual intervengan.

⁵ **Ley No. 125 de 4 de febrero de 2020**. Por la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Artículo 5. Acceso a la información ambiental. Accesibilidad de la información ambiental.

1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.
2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:
 - a). solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
 - b). ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y
 - c). ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho...

⁶ **Ley 6 de 2002. Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública** establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones.

1982, Ley 38 del 4 de junio de 1996, artículo 1947.

En la descripción de hechos, el peticionario narra que el 1 de julio de 2020 fue informado *“vía telefónica y por los medios de prensa que había sucedido un derrame de combustible en las instalaciones del puerto ubicado en Rodman. El informante dijo que no veía botes ni personal atendiendo el derrame y que el derrame tenía varias horas de sucedido, lo cual permitía que la contaminación de hidrocarburos avanzara hasta el Puente de las Américas y los manglares contiguos”*.

Igualmente señala que el 8 de junio de 2021 les fue reportado por *“pescadores y residentes de la isla de Taboga una contaminación por hidrocarburos”* y que, en las entrevistas hechas por los medios de comunicación a los residentes del área, se manifestó que la situación de contaminación por hidrocarburos es recurrente.

Asevera el peticionario que la Fundación para la Protección del Mar (PRO-MAR) es una Organización No Gubernamental reconocida por su misión de proteger y conservar el ambiente marino costero en Panamá. Que han realizado por 30 años limpiezas de playas a nivel nacional y que en esta labor educativa reciben de los ciudadanos consultas y reportes de toda índole relacionadas con los ecosistemas marino-costeros. Que solicitaron a través de notas a la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) información sobre los derrames del 1 de julio de 2020 y del 8 de junio de 2021⁸.

Se continúa describiendo en la Comunicación que *“ el contrato para servicio de limpieza por contaminación en aguas marítimas suscrito entre la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y Ocean Pollution Control (OPC) venció en diciembre de 2017, luego de 20 años de vigencia...”* que luego de la cancelación de este contrato, no se conoce inversión en equipo o personal para atender estos eventos u otro contrato con alguna empresa para este servicio; *“que es obligación del Estado prevenir y controlar los derrames de hidrocarburo y sustancias químicas... y en caso de emergencia por derrame de contaminación el Estado a través de la AMP es responsable y es su deber resolver cualquier emergencia”*. Indica que en el incidente del 1 de julio de 2020 no se dio una respuesta inmediata, sino que tomó varias horas y que al ser un área de

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley.

Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de este.

⁷ **Ley 38 de 1996.** Por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Artículo 194. Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.

1. Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto...

⁸ Relación de hechos del TERCERO al QUINTO de la Comunicación No. SALA-CA-PMA/002/2021 Contaminación Marina por Hidrocarburos.

puerto próximo a la entrada sur del canal debería contar con un plan de contra la contaminación con respuesta inmediata⁹.

En referencia al evento del 8 de junio de 2021, describe el remitente que en las imágenes de videos y fotos de los medios de prensa se presenta a trabajadores sin equipo de protección, ni equipo de control de contaminación apropiado, que dichos incidentes son recurrentes y no se evidencia plan de contingencia a derrames. Se hace referencia a la proximidad que tiene la Isla de Taboga con las áreas de anclaje de la entrada sur del canal y con los centros de distribución de combustible de Isla Taboguilla e Isla Melones, que atienden naves que transitan el canal de Panamá, aumentando la probabilidad de derrames en esa área en donde residen pescadores artesanales que dependen del recurso pesquero que pueden ver afectado su ingreso familiar producto de la contaminación de las aguas y la afectación a la vida marina¹⁰.

El remitente concluye la Comunicación indicando que PRO-MAR tiene el interés de ayudar en la prevención de la contaminación por hidrocarburos en el medio marino y aportar a la solución desde la sociedad civil organizada, que requiere información oficial sobre los procedimientos de atención de derrames, capacidad instalada entre otros, la cual fue solicitada por escrito, pero que a la fecha de presentación de la Comunicación no ha recibido respuesta por parte de la AMP.

Se aportan como pruebas las dos notas de solicitud de información enviadas por la Fundación PRO-MAR a la AMP, así como diferentes direcciones electrónicas con enlaces de noticias que muestran los reportes tanto del evento del 1 de julio de 2020 como del 8 de junio de 2021 e igualmente enlaces de videos que muestran ambos eventos.

III. Análisis de la Comunicación

Vistos que conforme a la Determinación No. 001/2021 de 04 de octubre de 2021 se verificaron los requisitos de la Comunicación No.: SALA-CA-PMA/001/2021 Contaminación Marina por Hidrocarburos y se determinó que la misma cumple con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado sobre los requisitos de forma para su admisibilidad, seguidamente corresponde al Secretariado analizar el contenido de fondo de la Comunicación para determinar si la misma amerita se solicite una respuesta de la Parte conforme a lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 17.8 que a la letra dice:

*“17.8 Comunicaciones relativas a la aplicación de la Legislación Ambiental:
... 4. Cuando considere que una comunicación cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 2, el secretariado determinará si la comunicación amerita solicitar una respuesta de la parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:*

⁹ Relación de los hechos SEXTO y DÉCIMO SEGUNDO, SÉPTIMO y OCTAVO de la Comunicación No. SALA-CA-PMA/002/2021 Contaminación Marina por Hidrocarburos.

¹⁰ Relación de hechos del NOVENO al DÉCIMO PRIMERO de la Comunicación No. SALA-CA-PMA/002/2021 Contaminación Marina por Hidrocarburos.

- a. Si la comunicación no es frívola y alega daño a la persona que la presenta;
- b. Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Capítulo y del ACA, tomando en consideración los lineamientos en relación con dichas metas dispuestas por el Consejo y la Comisión de Cooperación establecida en el ACA;
- c. Si se ha acudido a los recursos, al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- d. Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación”.

Análisis de las consideraciones dispuestas por el Artículo 17.8 numeral 4, del TPC Panamá-EE.UU. para determinar si la Comunicación Ambiental presentada amerita solicitar una respuesta de la Parte.	
Consideraciones	Análisis
a. Si la comunicación no es frívola y alega daño a la persona que la presenta;	<p>Los hechos descritos en la Comunicación Ambiental presentada, hacen referencia a eventos de derrames de combustible ocurridos en el país en diferentes áreas y momentos y que en atención a lo ocurrido y en vías de obtener información que permita aportar a la solución desde la sociedad civil organizadas, se realizaron dos peticiones a la Autoridad Marítima de Panamá relacionadas entre otras cosas con solicitud de los planes de contingencia frente a derrames e información en cuanto al equipo para el control de contaminación.</p> <p>No estima esta Secretaría que se desprenda ningún elemento de frivolidad en los argumentos planteados.</p> <p>Con respecto a la alegación de daño por parte de la persona que presenta la Comunicación, la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, establece que “... se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente”¹¹</p> <p>Atendiendo a lo anterior cualquier persona que se sienta afectada frente a un posible daño o incumplimiento ambiental, tiene derecho a recurrir a los procesos dispuestos por la legislación ambiental para la solución de los mismos.</p>
b. Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Capítulo y del ACA, tomando en	Conforme al artículo 17.1 del Tratado, sobre Niveles de Protección, una de las metas que persigue el Capítulo es la procura de que cada Parte asegure que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas.

¹¹ Artículo 111 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, modificada por la Ley 8 de 25 de marzo de 2015 y Artículo 106 del Texto Único No. S/N de 8 de septiembre de 2016.

<p><i>consideración los lineamientos en relación con dichas metas dispuestas por el Consejo y la Comisión de Cooperación establecida en el ACA;</i></p>	<p>Se estima que el proceso puede contribuir a la consecución de las metas del Capítulo toda vez que el tema de fondo, guarda relación con uno de los Acuerdos Cubiertos, a los que hace referencia el artículo 17.2 y descritos en el Anexo 17.2 del Capítulo, en este caso el Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques e igualmente con lo establecido en los artículos 17.3.i y 17.14 de la norma en referencia.</p> <p>Así las cosas, es la opinión de esta Secretaría que el estudio que pueda realizarse en relación con la petición presentada, puede ayudar a identificar los medios para que la aplicación de la legislación ambiental sea efectiva y de esta manera cumplir con los objetivos del Capítulo 17 del Tratado y del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), brindando información de apoyo al Consejo de Asuntos Ambientales y la Comisión de Cooperación Ambiental.</p>
<p><i>c. Si se ha acudido a los recursos, al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y</i></p>	<p>La legislación panameña establece el derecho que tiene toda persona de presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días¹².</p> <p>La descripción de hechos de la Comunicación presentada muestra que el remitente dirigió notas de solicitud de información con respecto a los eventos de derrames de hidrocarburos que fueron presentados en los medios de comunicación. Estas solicitudes solicitan datos oficiales con respecto a los eventos ocurridos y las acciones implementadas para atender los mismos.</p> <p>Con esta referencia, es opinión de esta Secretaría que se ha acudido a los recursos que ofrece la legislación de la Parte, en este caso Panamá, para solicitar información frente a los eventos ocurridos.</p>
<p><i>d. Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.</i></p>	<p>Las pruebas presentadas y los hechos descritos en el texto de la Comunicación fueron compendiados de medios de comunicación e incluyen artículos, fotografías y videos relacionados con los eventos de derrame ocurridos, los cuales al ser hechos notorios no requieren de pruebas adicionales¹³.</p> <p>Teniendo esta información de referencia, el remitente realizó peticiones de información a la Autoridad competente, solicitando datos adicionales a lo reportado por los medios de comunicación, particularmente relacionado con las acciones</p>

¹² Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá, desarrollado por el artículo 74 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 rectora del Procedimiento Administrativo General.

¹³ Artículo 150 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 rectora del Procedimiento Administrativo General: "Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables. No requieren prueba los hechos... los hechos notorios".

	emprendidas para la atención de los eventos, por lo que estima esta Secretaría que la petición no se basa de manera exclusiva en las noticias.
--	--

IV. Determinación del Secretariado

Luego de analizado el contenido de fondo de la Comunicación presentada por el remitente, la Secretaría llega a la conclusión de que el fondo de la petición, persigue la aplicación de la legislación ambiental relacionada con la prevención, reducción o control de los eventos de posible contaminación que se producen producto de los accidentes o acciones en torno al manejo de hidrocarburos en este caso en particular en áreas marinas.

Que lo anterior es compatible con los objetivos que persigue el Capítulo 17 del TPC EEUU-Panamá, con respecto a su artículo 17.2 y Anexo 17.2, sobre los Acuerdos Cubiertos, dentro de los cuales se contempla el Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques y sus leyes, reglamentos y demás medidas destinadas a cumplir con estas obligaciones.

Que igualmente es compatible con las disposiciones del artículo 17.14. 1 del TPC EEUU- Panamá a través del cual se establecen las definiciones aplicables para los efectos del Capítulo estableciendo lo siguiente:

“1. Para los efectos de este Capítulo: Legislación ambiental significa cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante:

- a. La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales;*
- b. El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o*
- c. La protección o conservación de la flora y fauna silvestres... con respecto a las cuales las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía o jurisdicción...”*

Verificado el cumplimiento de los requisitos de forma para la admisibilidad de la Comunicación, que se establecen en el numeral 2 del artículo 17.8 del Tratado, y analizadas las consideraciones dispuestas por el numeral 4 del mismo artículo en referencia, en conjunto con lo dispuesto en el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones, la Secretaría en cumplimiento de sus funciones por este medio **DETERMINA** que la Comunicación **AMERITA** solicitar respuesta a la Parte, en este caso a Panamá, atendiendo a los términos establecidos en el numeral 5 del artículo 17.8 del Tratado y las secciones correspondientes del Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones.

NOTIFÍQUESE al peticionario y al Consejo de Asuntos Ambientales para los fines previstos en el Capítulo 17, Ambiental del TPC Panamá –EE.UU. y el Procedimiento de Trabajo para las Comunicaciones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental.

REMÍTASE formalmente a la Parte la Comunicación Ambiental presentada, sus

documentos anexos, así como las Determinaciones emitidas por esta Secretaría, a fin de que se presente respuesta a las aseveraciones de los peticionarios, conforme a los términos del numeral 5 del artículo 17.8 del Tratado de Promoción Comercial celebrado entre Panamá y los Estados Unidos¹⁴.

CONSIDERANDO que el Ministerio de Ambiente es la entidad rectora del Estado en materia ambiental¹⁵ y que representa a la Parte en este tema, esta documentación se estará dirigiendo a dicha institución para la gestión de la respuesta correspondiente, sin embargo, se estará girando igualmente una copia de la misma a la Autoridad Marítima de Panamá, entidad competente en los temas relacionados con la dirección y coordinación con otros organismos estatales competente en cuanto al control de derrames de hidrocarburos y cualesquiera otros desastres o accidentes que ocurran en los espacios marítimos y aguas interiores bajo jurisdicción panameña¹⁶, toda vez que las peticiones que motivaron la presente Comunicación, se encuentran dirigidas a esta entidad.



Bethzaida E. Carranza Ch.
Directora Ejecutiva.

¹⁴ Artículo 17.8.5 del TPC EEUU-Panamá: “La Parte notificará al secretariado en un plazo de 45 días o en circunstancias excepcionales y notificando al secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

- a. Si el asunto particular es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el secretariado no continuará con el trámite; y
- b. Cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
 - i. Si el asunto en cuestión ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo;
 - ii. Si hay recursos al alcance de los particulares relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona que presenta la comunicación y si se ha acudido a ellos; o
 - iii. Información relativa a actividades de creación de capacidades de relevancia desarrolladas bajo el ACA”.

¹⁵ Artículo 1 de la Ley 8 de 25 de marzo de 2015: “Se crea el Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional del Ambiente”.

¹⁶ Artículo 11.4 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, sobre las funciones de la Autoridad Marítima de Panamá.