



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de mayo de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

La licenciada **Susana Aracelly Serracín Lezcano**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato A2-027-2002, celebrado por la **Autoridad Marítima de Panamá** y la empresa **Practicajes Marítimos de Panamá, S.A.**

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

Acudimos ante ese Tribunal conforme lo señala el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para exponer el concepto de la Procuraduría de la Administración en interés de la Ley, con referencia a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad descrita en el margen superior.

I. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas violaciones.

La apoderada judicial de la parte demandante sostiene que el Contrato A2-027-2002 celebrado por la Autoridad Marítima de Panamá y la empresa Practicajes Marítimos de Panamá, S.A., infringe los artículos 17 y 18 de la Constitución Política de la República, lo cual vulnera a su vez el principio de estricta legalidad que emana del artículo 18 de dicho texto constitucional.

En tal sentido, sostiene que la Autoridad Marítima de Panamá no es titular de la profesión de práctico, toda vez que la profesión es netamente de carácter privado y pertenece al individuo. Agrega, que se trata de una asesoría profesional a los capitanes para gobernar un buque en los puertos de acuerdo a los literales a y b del artículo Segundo del Reglamento de Practicaje vigente, por lo tanto, no puede concederse ni otorgarse en concesión algo que no constituye un bien público del Estado.

También estima violados, por omisión, los literales a y b del artículo Segundo del Acuerdo 006-95 de 31 de mayo de 1995, "Por el cual se establece el nuevo reglamento de practicaje", así como también el artículo 2 de la Resolución J.D. 020-2003 de 14 de agosto de 2003, que reglamenta el servicio de practicaje para todos los buques que recalen en los puertos y aguas jurisdiccionales de la República de Panamá.

En relación con la alegada violación de las normas citadas, la demandante reitera que el practicaje es un servicio profesional que se le presta a las naves de servicio internacional y que, por lo tanto, no constituye un servicio público.

Por otra parte, la actora considera que el artículo 24 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974 ha sido violado de manera directa, por omisión, y se limita a plantear lo siguiente: "Por lo que la Administración no puede emitir concepto favorable y autorizar la celebración de contratos para dar en concesión la profesión de practicaje."

Aduce la recurrente, que el acto acusado de ilegal infringe de manera directa, por omisión, el artículo 40 de la Constitución Política de la República, toda vez que "se está conculcando el derecho a la libertad de profesión u oficio."

Por último, la abogada actora sostiene que el acto impugnado resulta violatorio de los numerales 6 y 7 del artículo 31 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998.

A su juicio, esta violación se produce de manera directa, por omisión, pues indica que las concesiones que la Autoridad Marítima de Panamá o cualquier otra autoridad del país pueden otorgar, deben cumplir con lo establecido en los artículos 257 y 259 de la Constitución Política y en el numeral 6 del artículo 31 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho considera fundamental advertir, que la parte demandante ha señalado entre las normas supuestamente infringidas por el Contrato A2-027-2002 celebrado por la Autoridad Marítima de Panamá y la empresa Practicajes Marítimos de Panamá, S.A., los artículos 17, 18 y 40 de la Constitución Política de la República.

En relación con lo anterior, debemos destacar que la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción tiene por objeto la revisión de la legalidad de actos administrativos y, por tanto, no pueden invocarse como violadas disposiciones constitucionales conforme lo hace la demandante, pues su análisis le corresponde privativamente al

Pleno de la Corte Suprema de Justicia. (Cfr. artículo 2554 del Código Judicial).

En tal sentido, esta Procuraduría se abstiene de pronunciarse en torno a la supuesta violación de los artículos 17, 18 y 40 de la Constitución Política de la República.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 24 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, se desea enfatizar que la parte demandante no proporciona una explicación clara y detallada, sobre la infracción de la disposición que se cita como violada, puesto que no basta con que se exprese que “la Administración no puede emitir concepto favorable y autorizar la celebración de contratos para dar en concesión la profesión de practicaaje”, ya que esto únicamente constituye un razonamiento parco y subjetivo, que no explica el concepto de la violación, conforme lo exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

En relación con los cargos de violación de los literales a y b del artículo Segundo del Acuerdo 006-95 de 31 de mayo de 1995, del artículo 2 de la Resolución J.D. 020-2003 de 14 de agosto de 2003 y de los numerales 6 y 7 del artículo 31 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, serán analizados a renglón seguido en forma conjunta, por encontrarse íntimamente relacionados.

Contrario a lo expresado por la parte demandante, el servicio de practicaaje es eminentemente público, **pues se**

trata de un servicio portuario que se ofrece al público para satisfacer sus necesidades marítimas y portuarias.

Lo anterior encuentra sustento legal en el artículo 29 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, que establece:

“Artículo 29. Para los efectos de la presente Ley se consideran como de utilidad pública todos los servicios prestados por la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL.”

- o - o -

Es oportuno señalar que el Reglamento de Practicaje dispone que el practicaje es un **servicio público y obligatorio** que se brinda a los buques que navegan por las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá.

Se trata de un servicio de asesoría gestionado por las autoridades portuarias, siendo éstas las encargadas de asumir el control de todos aquellos aspectos relacionados con las condiciones técnicas, económicas y de calidad con que el servicio debe ser prestado.

Por lo expuesto, se hace necesario contar con prácticos que cuenten con la adecuada cualificación profesional, aptitud física y pericia especial necesarias para el ejercicio de sus funciones, a fin de satisfacer las expectativas de los clientes y usuarios.

Además se pone de relieve, la situación jurídico-laboral de los prácticos a la que se refiere la demandante, cuando manifiesta que: “Los servicios públicos son aquellos en los cuales los trabajadores son empleados del Gobierno...”, situación dudosa en materia de practicaje portuario, pues el Reglamento de Practicaje dispone que entre el práctico y la

Autoridad Portuaria Nacional, hoy Autoridad Marítima de Panamá, no existe ningún tipo de relación jurídica de carácter laboral.

En consecuencia, los prácticos son profesionales idóneos que prestan sus servicios a la administración marítima del Estado, es decir, a la Autoridad Marítima de Panamá, que actúa como órgano superior de control, fijando las condiciones técnicas de prestación, la tarifa o las exigencias para su licenciamiento.

La apoderada judicial de la parte demandante ha invocado además, la violación directa de los numerales 6 y 7 del artículo 31 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, pues considera que no existe fundamento legal que permita dar en concesión el servicio de practicaaje.

Esta Procuraduría discrepa de la apreciación de la recurrente, frente a las disposiciones citadas, y puesto que de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 31 del citado decreto ley, la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, tiene entre sus funciones, la tramitación y fiscalización de las concesiones para la explotación de los puertos.

En tal sentido, se entiende por explotación, la actividad que consiste en poner a producir un bien, realizando todos los actos que, según su naturaleza y su valor, se requieren para ello. (Asociación Henri Capitant, Vocabulario Jurídico; Santa Fe de Bogotá-Colombia: Editorial Temis S.A., 1995. Pág. 379). (lo subrayado es nuestro)

Así las cosas, la explotación de los puertos comprende la gestión de actividades portuarias acuáticas y las operaciones ligadas a ellas, entre las cuales está el practicaaje, que consiste en el servicio de asesoramiento a los capitanes de buques o embarcaciones flotantes, para facilitar su entrada y salida a puerto y las maniobras náuticas dentro de éste.

En atención a la definición de practicaaje propuesta, esta actividad se ajusta a lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 31 del ya mencionado decreto ley, toda vez que precisamente la finalidad del practicaaje es facilitar las entradas, salidas y maniobras de los buques o embarcaciones flotantes.

En consecuencia, se debe advertir que el acto acusado de ilegal no es violatorio de los numerales 6 y 7 del artículo 31 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, de los literales a y b del artículo Segundo del Acuerdo 006-95 de 31 de mayo de 1995 ni del artículo 2 de la Resolución J.D. 020-2003 de 14 de agosto de 2003.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Contrato A2-027-2002 celebrado por la Autoridad Marítima de Panamá y la empresa Practicajes Marítimos de Panamá, S.A.

III. Pruebas .

Se aceptan las documentales originales o en copias debidamente autenticadas e incorporadas al cuaderno judicial.

Se aduce como prueba el expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

IV. Derecho.

Se acepta parte del invocado en la demanda, como quedó expresado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

NRA/1061/mcs