

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 562

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de mayo de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Dagoberto Franco, actuando en representación de **Qvalitas International, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DGGM-DFM-003-2015 de 9 de febrero de 2015, emitida por la **Dirección General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá**, los actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad demandante, en lo que respecta a su pretensión, dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015, por medio de la cual el Director General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá revocó el reconocimiento de los planes de estudio, los métodos de formación, las evaluaciones, los instructores, los cursos, los equipos, los simuladores y las normas de calidad, otorgados al Centro de Formación Marítima **Qvalitas International, S.A.**, mediante la Resolución DGGM-DFM-008-2013 de 25 de abril de 2013; y canceló el certificado número 006-2013 de 25 de abril de 2013, expedido a su favor.

Tal como lo indicamos en la Vista número 870 de 30 de septiembre de 2015, una de las disposiciones que el abogado de la empresa recurrente aduce infringida es el artículo 32

del Código Civil, señalando en tal sentido que al momento en que la entidad demandada emitió la Resolución DGGM-DFM-008-2013 de 25 de abril de 2013, a través de la cual se reconoció a **Qvalitas International, S.A.**, como Centro de Formación Marítima, se encontraba vigente la Resolución ADM 105 de 19 de septiembre de 2008, que regulaba el procedimiento para el reconocimiento de dichos centros; por lo que, a su juicio, la auditoría de seguimiento que se le realizó a su representada debió efectuarse con fundamento en la citada resolución y no en la Resolución ADM 260 de 15 de septiembre de 2014, pues, según expresa, esta última establece una serie de requisitos totalmente distintos a los contemplados por la primera (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Frente a lo argumentado por la actora, **este Despacho reitera su firme convicción que la auditoría de seguimiento realizada al Centro de Formación Marítima Qvalitas International, S.A., debió desarrollarse de conformidad con lo establecido en la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014**, por medio de la cual se regula, entre otras cosas, el procedimiento para las auditorías de seguimiento de dichos centros, **como en efecto se hizo**; puesto que así se infiere de lo estipulado en los artículos tercero, décimo cuarto y vigésimo sexto de la citada resolución, los cuales son del tenor siguiente:

**“TERCERO: REQUERIR a todos los Centros de Formación Marítima que a la fecha de entrada en vigencia de esta resolución estén reconocidos por la República de Panamá para impartir cursos de formación en el empleo a bordo o en tierra, el pleno cumplimiento del presente Reglamento...”** (Cfr. página 26 de la Gaceta Oficial 27,626-A de 22 de septiembre de 2014) (La negrilla es nuestra).

**“DÉCIMO CUARTO: La Dirección General de la Gente de Mar podrá realizar auditorías, después de otorgada la autorización respectiva, con la finalidad de verificar que los Centros de Formación Marítima autorizados estén cumpliendo con los requisitos establecidos en la presente resolución y del Convenio STCW’78, enmendado...”** (Cfr. página 34 de la Gaceta Oficial 27,626-A de 22 de septiembre de 2014) (Lo resaltado es de este Despacho).

**“VIGÉSIMO SEXTO: Esta resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Panamá”** (Cfr. página 37 de la Gaceta Oficial 27,626-A de 22 de septiembre de 2014) (La negrilla es nuestra).

En virtud de lo anterior, insistimos en el hecho que **a partir del 22 de septiembre de 2014**, cuando comenzó a regir la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014, **todos los Centros de Formación Marítima reconocidos por la República de Panamá, entre éstos, Qvalitas International, S.A., debían cumplir plenamente con lo establecido en el referido texto reglamentario; razón por la cual la Dirección General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá estaba plenamente facultada para realizar auditorías de seguimiento a dichos centros, con el propósito de verificar que éstos estuvieran observando íntegramente el contenido de la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014, por medio de la cual se reguló ese procedimiento.**

En este orden de ideas, retomamos lo manifestado por la Autoridad demandada en su Informe Explicativo de Conducta, cuando al descartar la presunta violación del artículo 32 del Código Civil, acertadamente expresa lo siguiente: *“...al momento de efectuar la auditoría, no estaba corriendo ningún término, no había en curso ningún incidente o petición y tampoco se estaba realizando acto alguno que hubiere nacido al amparo de la Resolución ADM No.105-2008 de 19 de septiembre de 2008...la Dirección General de la Gente de Mar... notificó a QVALITAS INTERNATIONAL, S.A., la realización de la Auditoría de Seguimiento, el ámbito o extensión que cubriría y la fecha asignada para la misma, esto es un acto que nace y se ejecuta bajo la vigencia de la Resolución ADM No.260-2014 de 15 de septiembre de 2014, no de la Resolución ADM No.105-2008 de 19 de septiembre de 2008”* (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

Al respecto, en esta oportunidad procesal repetimos que entre las pruebas documentales aportadas por el apoderado judicial de la sociedad demandante, se advierte la copia autenticada de la **Nota DGGM 183-2014-FM de 30 de diciembre de 2014**, la cual le fue debidamente notificada a la misma, de cuya lectura se desprende que la **auditoría de seguimiento al Centro de Formación Marítima Qvalitas International, S.A., fue realizada cuando ya se encontraba vigente la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre**

de 2014; misiva en la que se le informó a la prenombrada que debía cumplir con lo establecido en esta última. Veamos:

**“Con la finalidad de cumplir con lo establecido en la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de Septiembre de 2014, por la cual se expide el Reglamento que regula el procedimiento mediante el cual se gestionan las solicitudes de reconocimiento como Centro de Formación Marítima, así como también el procedimiento para el reconocimiento, evaluación, auditoría, seguimiento, control y revocatoria del reconocimiento de Centros de Formación Marítima Nacionales y en el Extranjero, le notificamos que los días 13, 14 y 15 de Enero de 2015, será realizada la auditoría a QVALITAS INTERNATIONAL, S.A.,**  
...

**Esta auditoría es de carácter obligatorio, tal y como lo establece la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de septiembre de 2014...**

**Con fundamento en lo establecido en el Artículo Décimo Primero de la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de Septiembre de 2014, la Dirección General de la Gente de Mar podrá contratarse (sic) los servicios de auditores independientes o ente especializado y los costos de estas auditorías independientes deberán ser asumidos por los Centros de Formación Marítima...**

**La auditoría se ejecutará tomando en cuenta los parámetros de las auditorías de Control de las Normas de Calidad, las disposiciones contenidas en las normas nacionales; los requerimientos establecidos en la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de Septiembre de 2014...**

**Adjunto a la presente encontrará copia de la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de Septiembre de 2014...**” (Lo destacado es de esta Procuraduría) (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial).

En consecuencia, reiteramos que **desde un principio la actora tuvo pleno conocimiento que la auditoría de seguimiento programada por la entidad demandada, se ejecutaría de conformidad con lo establecido en la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014**; por lo que resulta claro que los cuestionamientos hechos por aquélla respecto a la presunta violación del artículo 32 del Código Civil **carecen de sustento**.

Por otra parte, volvemos a afirmar que la solicitud formulada por la empresa recurrente para que el Tribunal le reconozca el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que supuestamente le fueron ocasionados por la emisión de la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015, objeto de reparo, **es totalmente improcedente**; puesto que

**la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, debido a que estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

En relación con lo anterior, la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, puntualizó lo siguiente:

“En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... 3. **La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...  
En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que **‘con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...’** (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción.**

...” (La negrilla es nuestra).

Ese criterio jurisprudencial fue reiterado recientemente por la Sala Tercera en la Sentencia de fecha 26 de abril de 2016, en la que puntualizó lo siguiente:

“4. Finalmente la Sala Tercera comparte el criterio de la Procuraduría de la Administración cuando señala que **la determinación de los costos que deberán cobrarse a la Administración Pública, es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización y no de los de plena jurisdicción.** En ese sentido, es pertinente recordarle a la demandante que cualquier reclamación económica que los particulares le efectúen al Estado y que finalmente conozca este Despacho con motivos de deudas estrictamente económicas, **debe**

**realizarse a través de la vía contenciosa-administrativa de indemnización**; ya que el recurso contencioso-administrativo de Plena Jurisdicción tiene por finalidad la declaratoria de nulidad por ilegalidad de un acto administrativo...” (Lo resaltado es de este Despacho).

En otro orden de ideas, esta Procuraduría recalca su solicitud para que la Sala Tercera se sirva desestimar los argumentos expuestos por la actora en torno a la presunta violación del artículo 62 de la Ley 38 de 2000; ya que los mismos atañen únicamente al párrafo que establecía: *“En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquélla es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional”*; **el cual fue eliminado del contenido de la citada norma por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009**; situación que nos lleva a concluir que **la empresa recurrente está invocando la violación de un precepto legal que, al momento en que se dieron los hechos vinculados al proceso en estudio, se encontraba derogado.**

Por último, le pedimos nuevamente al Tribunal que descarte los cargos de ilegalidad que la sociedad demandante expuso en relación con el numeral 9 del artículo 18 del Decreto Ley 7 de 1998, relativo a la atribución de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá de fijar tarifas por los servicios que la misma preste; ya que conforme puede verificarse a fojas 9-11 del expediente judicial, **los mismos están dirigidos a cuestionar la legalidad del artículo décimo cuarto de la Resolución ADM 260 de 15 de septiembre de 2014**, concerniente al deber de los Centros de Formación Marítima de cubrir los gastos de auditoría; **lo que no es tema de debate en el negocio jurídico bajo examen**, pues, **basta recordar que el acto administrativo impugnado por la sociedad demandante es la Resolución DGGM-DFM-003-2015 de 9 de febrero de 2015**, por medio de la cual el Director General de la Gente de Mar de esa entidad revocó el reconocimiento expedido al Centro de Formación Marítima Qvalitas Iternational,

S.A.; de ahí que, a nuestro juicio, los planteamientos que esta última hizo sobre la referida norma devienen en inconducentes.

#### **Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la poca efectividad de las pruebas documentales y de informe, aportadas y aducidas por la actora para demostrar al Tribunal los hechos en los que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del Auto de Pruebas 158 de 4 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 6 de abril de 2016, el Magistrado Sustanciador admitió: **una certificación expedida por el Registro Público de Panamá** que acredita la existencia, vigencia y representación legal de la sociedad **Qvalitas Iternational, S.A.**; **la copia autenticada de la Resolución DGGM-DFM-008-2013 de 25 de abril de 2013**, mediante la cual la Dirección General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá otorgó el reconocimiento a los planes de estudio, los métodos de formación, las evaluaciones, los instructores, los cursos, los equipos, los simuladores y las normas de calidad, otorgados al Centro de Formación Marítima **Qvalitas Iternational, S.A.**; **la copia autenticada de la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015**, por cuyo conducto la referida entidad revocó dicho reconocimiento y canceló el certificado número 006-2013 de 25 de abril de 2013, expedido a su favor, misma que constituye el acto acusado de ilegal; así como **las copias autenticadas de la Resolución DGGM-DFM-011-2015 de 12 de marzo de 2015 y de la Resolución ADM-A-001-2015 de 17 de abril de 2015**, confirmatorias de la principal (Cfr. fojas 12, 14-15, 16-22, 23-25 y 26-29 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte la **copia autenticada de la Nota DGGM 183-2014-FM de 30 de diciembre de 2014**, emitida por el Director General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá, por medio de la cual se notificó al Centro de Formación Marítima que del 13 al 15 de enero de 2015 se realizaría una auditoría en sus instalaciones,

y que debía cumplir con lo establecido en la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014; **la copia autenticada de la Nota DGGM-007-2015-FM de 13 de enero de 2015**, expedida por la mencionada autoridad, en la cual se detallan los viáticos de la auditoría efectuada; y la copia de dos (2) informes expedidos por la entidad demandada acerca de varios Centros de Formación Marítima autorizados por Panamá, entre ellos, **Qvalitas Iternational, S.A.** (Cfr. fojas 30-32, 33-34, 35-44, 45-56 y 81 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, mediante el citado Auto de Pruebas, el Magistrado Ponente admitió **la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso** y que reposa en la Autoridad Marítima de Panamá; prueba documental que, conjuntamente con las anteriores, en lugar de acreditar los hechos que fundamentan la demanda que dio origen al proceso contencioso administrativo en estudio, **demuestran que la decisión objeto de reparo fue emitida en cabal cumplimiento de los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal** (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

Finalmente, conviene destacar que en atención a la prueba de informe aducida por la actora y admitida por el Tribunal, consistente en que la Autoridad Marítima de Panamá informara *“a cuántos Centros de Formación se les ha revocado el reconocimiento a partir del mes de enero de 2015, precisamente por la aplicación indebida de la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de septiembre de 2014”*, la Dirección General de la Gente de Mar de la referida Autoridad emitió la **Nota DGGM-135-2016 de 3 de mayo de 2016**, en la cual **categoricamente manifestó que esa entidad jamás ha revocado el reconocimiento otorgado a Centros de Formación Marítima, en razón de una incorrecta aplicación de la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014**; y que para la fecha en que se llevó a cabo la auditoría de seguimiento, producto de la cual se revocó el reconocimiento otorgado al Centro de Formación Marítima **Qvalitas Iternational, S.A.**, se encontraba vigente y, por ende, resultaba aplicable la Resolución 260-2014 de 15 de septiembre de 2014, y no la Resolución ADM 105 de 19 de septiembre de 2008, como



erróneamente asevera el apoderado judicial de la actora, pues, ésta había sido derogada por aquélla. Citemos lo que en su parte pertinente se indicó en la citada misiva:

“ ...

Procedemos a responderle, que **esta Dirección no ha revocado Centros de Formación Marítima por la aplicación indebida de la Resolución ADM No. 260-2014 de 15 de septiembre de 2014.**

Adicionalmente, esta Dirección General considera importante resaltar que al adoptar la República de Panamá, el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978, enmendado (Convenio STCW 78, enmendado) mediante la Ley No. 4 de 15 de mayo de 1992, se comprometió a promulgar leyes, decretos, órdenes y reglamentaciones necesarias y a tomar todas las medidas precisas para dar plena efectividad al convenio, y de esta manera cumplir las funciones de autorizar, fiscalizar y supervisar los programas de educación y formación, de cualquiera de las instituciones en las cuales se impartan conocimientos de educación náutica y marítima en general.

Siendo esto así, esta Dirección General detectó que ciertos Centros de Formación Marítima estaban realizando prácticas contrarias al Convenio STCW '78', enmendado, y a la legislación nacional, como lo es el no contar con instructores cualificados para el tipo y nivel de formación a ser impartido, tanto en tierra como a bordo; al impartir los cursos en lugares distintos a los inspecciones y autorizados por la AMP; que los instructores que imparten la formación con simulares no han recibido orientación en técnicas de instrucción que requieran el uso de simuladores o no hayan adquirido experiencia práctica, entre otras, por lo que se consideró derogar la Resolución No. 105-2008 de 19 de septiembre de 2008 e implementar la Resolución ADM No.260-2014 de 15 de septiembre de 2014, con el único fin de garantizar que la formación de nuestra gente de mar se realice en estricto apego a las regulaciones nacionales e internacionales.

...

Al tener la Dirección General de la Gente de Mar una responsabilidad enorme que consiste en garantizar que todos los Centros de Formación Marítima autorizados por ésta (sic) Administración, brinden una formación acorde a los presupuestos establecidos en el Convenio STCW '78, enmendado y a la Resolución ADM No.260-2014 de 15 de septiembre de 2014, el incumplimiento de las dichas normas representan un peligro para la seguridad de la vida humana y de los bienes en el mar, así como de la protección del medio marino, y el riesgo de tener gente de mar enrolada en los buques sin contar con la competencia y la aptitud debida para desempeñar sus funciones.

Adicionalmente, consideramos oportuno reiterar el contenido del Informe de Conducta presentado y a la vez reiterar que **las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de la Gente**

**de Mar se realizaron en estricto cumplimiento a las regulaciones vigentes y al Procedimiento Administrativo, toda vez que la resolución aplicable al momento del cierre del Centro de Formación Marítimo, era la Resolución ADM No.260-2014 de 15 de septiembre de 2014, la cual derogaba la Resolución No.105-2008 de 19 de septiembre de 2008 y a la vez indicaba en su artículo primero que se expedía un reglamento que regula el procedimiento mediante el cual se gestionan las solicitudes de reconocimiento, evaluación, auditoría, seguimiento, control y revocatoria del reconocimiento de Centros de Formación Marítima Nacionales y en el Extranjero, y que dicho reglamento aplica a todos los Centros de Formación Marítima que han sido reconocidos por la Autoridad Marítima de Panamá y aquellos que soliciten ser reconocidos por esta Administración, para impartir cursos de formación en el empleo a bordo o en tierra, por lo que le sostenemos que no se puede señalar una aplicación indebida.**

...” (La negrilla es nuestra) (Cfr. fojas 101-102 del expediente judicial).

En consecuencia, luego de agotadas la mayor parte de las etapas del negocio jurídico bajo examen, no cabe la menor duda que **los cuestionamientos hechos por la empresa recurrente respecto a la presunta ilegalidad del acto administrativo impugnado, resultan totalmente infundados.**

Por los razonamientos anteriormente expuestos, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015**, emitida por la Dirección de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá, sus actos confirmatorios y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones de la sociedad demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

