

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 638

Panamá, 3 de junio de 2010

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

El licenciado Luis Alfonso Palacios Barría, en representación de **Panamá Maritime Surveyor Bureau Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 106-OR-12-DGMM de 15 de junio de 2007, emitida por el director general de Marina Mercante de la **Autoridad Marítima de Panamá**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**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 numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad 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:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

**Segundo:** No consta como se expresa; por tanto, se niega.

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

**Cuarto:** No es cierto; por tanto, se niega.

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

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

**Noveno:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 212 a 225 del expediente judicial).

**Décimo Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 16 a 27 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.**

La parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones de la ley 38 de 2000: el artículo 34 que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general; el artículo 37 que se refiere al carácter supletorio de esa ley; el artículo 62 relativo a la revocación de oficio de los actos administrativos, de acuerdo con el texto vigente a la fecha en que se dieron los hechos; el artículo 92 que regula lo relativo a la notificación personal; los artículos 114 y 115 referentes al término de presentación de los incidentes de nulidad; el artículo 117 que guarda relación con los incidentes de previo y especial pronunciamiento; el artículo 139 que define el período probatorio; el artículo 152 que otorga el plazo para que las partes presenten sus alegatos; y los artículos 169, 172 y 180 referentes a los recursos de reconsideración y de apelación. (Cfr. fojas 51 a 59 del expediente judicial).

## **III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Al expresar el concepto de la supuesta infracción de las normas invocadas, la parte actora señala que la entidad demandada no se ciñó a las normas que regulan el procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas, las que se refiere a la práctica de las pruebas y al deber de

consultar la opinión del agente Ministerio Público correspondiente antes de proceder a revocar de oficio una resolución en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros. (Cfr. fojas 51 a 53, 58 y 59 del expediente judicial).

El apoderado judicial de la recurrente añaden que la Dirección General de Marina Mercante acogió a su favor un incidente de nulidad interpuesto en la vía administrativa con la finalidad de sanear el proceso; sin embargo, en su opinión, el mismo debió haber sido rechazado de plano puesto que ya había vencido con creces el término para su presentación. (Cfr. fojas 54 y 55 del expediente judicial).

Al efectuar el análisis de las disposiciones que la recurrente estima infringidas, esta Procuraduría advierte que no le asiste la razón, ya que de acuerdo con los documentos que constan en el expediente judicial, la actuación de la entidad se desarrolló conforme a Derecho.

En ese contexto, consideramos importante señalar que la resolución acusada número 106-OR-12-DGMM de 15 de junio de 2007, hace referencia al hecho que la República de Panamá es signataria de una serie de convenios internacionales en los que se establece que la Autoridad Marítima de Panamá puede delegar, en determinadas organizaciones, las inspecciones, los reconocimientos, y la expedición de certificados estatutarios a las naves registradas como parte de la marina mercante nacional.

En ejercicio de tal facultad, la junta directiva de esa entidad emitió la resolución JD 019-2005 de 24 de noviembre de 2005, que constituye uno de los fundamentos jurídicos del acto acusado, en cuyos artículos décimo primero y décimo segundo se establece que la Dirección General de Marina Mercante puede efectuar, directamente o a través de personas o entes especializados, auditorías a las organizaciones reconocidas, con la finalidad de medir, entre otros aspectos, lo

relativo a la gestión que éstas realizan; su competencia; los medios que utilizan y la capacidad que tienen para efectuar las evaluaciones técnicas, las investigaciones y los reconocimientos a los buques; sus sistemas de control de normas de calidad; y el conocimiento que poseen sobre la legislación que regula la flota marítima panameña, entre otras.

Con sustento en tales disposiciones reglamentarias, el 19 de septiembre de 2006, esa Dirección General le notificó a la empresa Panamá Maritime Suveyor Bureau, Inc., que el 12 y 13 de febrero de 2007 se realizaría una auditoría en su oficina central, ubicada en la ciudad de Panamá. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

El equipo conformado para dicho fin efectuó la auditoría correspondiente y elaboró su reporte, en el que se dejó constancia de lo siguiente:

**1.** No hay evidencia documental alguna en la que conste que el gerente técnico de la ahora demandante poseía la competencia técnica apropiada, la habilidad y la capacidad para realizar la supervisión especializada y los informes de los inspectores sobre el terreno, según lo exigido en el acápite NCR 1. Mayor, cláusula ISO 6.2.2;

**2.** Los criterios de selección de “los inspectores sobre el terreno” que aplica la recurrente no cubren las especificaciones pertinentes en algunos certificados, ya que, de acuerdo con lo establecido en la resolución A. 789 (19) de 23 de noviembre de 1995 de la Asamblea General de la Organización Marítima Internacional y en el acápite NCR 2. Mayor, cláusula ISO 7.4.1, éstos requieren un entrenamiento adicional;

**3.** No hay constancia documental que evidencie que tales “inspectores sobre el terreno” estén debidamente calificados para conducir las revisiones para las que está autorizada la sociedad demandante, según el acápite NCR 3. Mayor, cláusula ISO 7.4.1;

4. No existen elementos probatorios que tiendan a demostrar que Panamá Maritime Suveyor Bureau, Inc., como organización reconocida, haya establecido parámetros generales para el programa de formación práctica dirigida a los “inspectores sobre el terreno” y al personal técnico, conforme al acápite NCR 4. Menor, cláusula ISO 6.2.2;

5. No hay procedimientos escritos para que “los inspectores sobre el terreno” estén anuentes a las nuevas regulaciones que han entrado en vigor, por ejemplo, el anexo 1 de MARPOL, de acuerdo con lo indicado en el acápite NCR 5. Mayor, cláusula ISO 4.2.3;

6. El gerente técnico no fue competente en la aplicación del Programa de Reconocimientos Mejorados (ESP), para la inspección de petroleros, graneleros y reconocimientos de CAS, exigido en el acápite NCR 6. Mayor, cláusula ISO 6.2.2;

7. No se han elaborado los procedimientos o las instrucciones de trabajo que guíen a los “inspectores sobre el terreno” y al personal de oficina respecto a la forma de realizar y supervisar los reconocimientos a los buques, tal como lo indica el acápite NCR 7. Mayor, cláusula ISO 7.5.1;

8. En los archivos de algunos de los buques a los que la empresa demandante les ha emitido las certificaciones PSSC; DOC (para el transporte de grano); ITC; CSC (menores de 500 toneladas); y LL y de Construcción de Seguridad de Buques de Cargas, no se encontraron los documentos de apoyo, tales como los informes de dique seco, los folletos de estabilidad y los planes de arreglo general, conforme lo requerido en el acápite NCR 8. Mayor, cláusula ISO 7.5.1;

9. La demandante carece de una lista autorizada de inspectores y un procedimiento para la emisión de los documentos de para su identificación y de los números de ID, al tenor del NCR 9. Menor, cláusula ISO 7.4.1;

**10.** El sistema utilizado por la recurrente no incluye un procedimiento para la selección de técnicos de radio calificados y subcontratistas de medición, según el acápite NCR 10. Menor, cláusula ISO 7.4.1.;

**11.** El procedimiento para la revisión de solicitudes de reconocimiento no incluye la referencia al historial del buque y su propietario, ni la revisión por parte del gerente técnico, de conformidad con el acápite NCR 11. Menor, cláusula ISO 7.2.2;

**12.** El procedimiento para el Código de ISMO no es un documento controlado; la copia del Manual SMS no es enviada al Centro de Operaciones; la lista de comprobación de DOC no es suficiente; a la lista de comprobación de SMC le faltan artículos importantes; y los inspectores no siguen el procedimiento, a pesar de ser éstos requisitos preestablecidos en el acápite NCR 12. El comandante, cláusula 7.5.1;

**13.** La demandante no tenía copias corrientes del MARPOL 2006 edición consolidada, ni del documento identificado como organización internacional para la normalización 9001-2000 para realizar sus funciones, los cuales son requeridos por el acápite NCR 13. Menor, cláusula 4.2.3;

**14.** La actora no siguió las exigencias para el pago a Segumar; no tiene una lista de comprobación para la aprobación del Plan de Seguridad; la auditoría de SSC para Hou Ei, en abril de 2006, no tuvo notas suficientes en pruebas objetivas; el gerente técnico no tiene la formación en el Código de ISPS; carecía de un procedimiento para manejar detenciones de buques, para emitir certificados condicionales o certificados de exención; el gerente técnico no sabía manejar detenciones ni exenciones, todo ello exigido en el acápite NCR 14. Menor, cláusula 7.5.1 y los acápites NCR 15. y 16. El comandante, cláusula 7.5.1; y

**15.** La recurrente carece de un gerente técnico a tiempo completo y no hay otro personal técnico similar, según el acápite NCR 17. El comandante, cláusula 6.2.2. (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Las irregularidades antes descritas se incluyeron en el mencionado reporte, el cual fue sometido a la consideración de la Comisión Consultiva de las Organizaciones Reconocidas para que ésta emitiera las recomendaciones pertinentes al director general de Marina Mercante de la entidad. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Según se indica en la resolución acusada, el 28 de mayo de 2007, la Comisión Consultiva analizó el reporte y las recomendaciones emitidas por el equipo auditor que acudió a la empresa Panamá Maritime Suveyor Bureau, INC., le concedió cortesía de sala al licenciado Ariel Padilla, gerente de dicha sociedad, quien expuso diversas alternativas para la solución de las irregularidades descritas, entre ellas, la instalación de una oficina técnica en el exterior o una fusión con la Compañía Cyprus Bureau of Shipping, en Chipre, para lograr con ello un respaldo técnico; sin embargo, a la fecha de la emisión del documento que debía ser remitido al director general de Marina Mercante, tales empresas aún no habían establecido los términos de la fusión, por lo que luego de un amplio debate, el organismo consultivo emitió el acta 4/2007, mediante el cual recomendó revocar las autorizaciones otorgadas a la demandante mediante las resoluciones 106-1558-DGMM de 30 de junio de 2004; 603-04-898-ALCN de 31 de diciembre de 1996; 603-04-07-ALCN de 9 de enero de 1998; y 106-1751-DGMM de 16 de agosto de 2004 y los acuerdos suscritos por ella con la institución. (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, la Dirección General de Marina Mercante emitió la resolución 106-OR-12-DGMM de 15 de junio de 2007, objeto de

análisis en el presente proceso, que acogió las mencionadas recomendaciones. (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho considera oportuno destacar que la decisión de la Dirección General de revocar las autorizaciones otorgadas a la demandante, no se fundamenta en una facultad discrecional de la Autoridad Marítima de Panamá, sino en dos de las causales que para tal objeto contiene el artículo décimo cuarto de la resolución JD-019-2005 de 24 de noviembre de 2005, a la que anteriormente nos hemos referido, las que fueron aplicadas por la entidad debido a que la sociedad Panamá Maritime Surveyor Bureau Inc., incumplió lo dispuesto en la resolución A.789(19) de 23 de noviembre de 1995 de la Asamblea General de la Organización Marítima Internacional (OMI) y las directrices emitidas por la dirección general de la Autoridad. La aludida disposición reglamentaria es del tenor siguiente:

**“Artículo Décimo Cuarto:** La autorización para hacer reconocimientos y expedir certificados estatutarios en nombre de la administración marítima panameña, podrá ser revocada en los siguientes casos:

...

f. Si se determina que la Organización Reconocida no cumple con las Normas Mínimas contenidas en las Resoluciones A.739(18) de 4 de noviembre de 1993 y A.789(19) de 23 de noviembre de 1995 de la Asamblea General de la Organización Marítima Internacional (OMI).

g. Si incumplen con las directrices emitidas por la Dirección General de Marina Mercante.” (Lo subrayado es nuestro).

Las sanciones contenidas en la resolución JD-019-2005 de 24 de noviembre de 2005, antes citadas, a su vez, están debidamente fundamentadas en el numeral 8 del artículo 30 del decreto ley 7 de 10 de febrero de 1998, que a la letra dice:

**“Artículo 30.** Son funciones de la Dirección General de Marina Mercante:

...



8. Imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan las normas legales y reglamentarias referentes a la administración de la Marina Mercante Nacional.”

Como es posible advertir, estas disposiciones son de carácter especial y, por ende, de aplicación preferente, por lo que no resultan aplicables las causales de revocación de los actos administrativos contenidas en el artículo 62 de la ley 38 de 2000, de procedimiento administrativo general, por lo que tampoco procedía solicitar la opinión del agente del Ministerio Público correspondiente, según el texto vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos, ello por mandato expreso del artículo 37 de ese mismo cuerpo normativo.

Con relación a los argumentos relativos al incidente de nulidad propuesto por la demandante en contra de la resolución 106-R-60-DGMM de 05 de diciembre de 2008, este Despacho debe indicar que el mismo fue admitido con la finalidad de sanear el procedimiento administrativo, ya que dicho acto, que se expidió con el objeto de darle respuesta al recurso de reconsideración interpuesto por la recurrente, fue firmado por una persona que no estaba autorizada para suscribirlo; de allí que fuera necesario proceder a su anulación por medio de la resolución ADM-032-2009 de 22 de abril de 2009. (Cfr. fojas 37 a 40 del expediente judicial).

De lo antes indicado, resulta evidente que el director general de Marina Mercante actuó conforme a Derecho al emitir el acto acusado de ilegal, ya que se ciñó a la normativa vigente y aplicable para su expedición. Además, la empresa Panamá Maritime Surveyor Bureau Inc., fue advertida de la auditoría que se iba a realizar en su oficina central el 12 y 13 de febrero de 2007; se le permitió a su gerente general conocer las irregularidades allí observadas y proponer soluciones; se le notificó la decisión adoptada mediante la resolución 106-OR-12-DGMM de 15 de junio de 2007, contra la cual promovió y sustentó recurso de

reconsideración; mediante la providencia número 23 de 19 de julio de 2007, notificada al gerente general de la empresa mediante la nota número 106-01-497-DGMM de 22 de mayo de 2008, se ordenó la práctica de una nueva auditoría en la que participaron dos asistentes administrativas de la compañía demandante, para los efectos de corroborar si la empresa había implementado los cambios y recomendaciones expresadas en el reporte suscrito por los primeros auditores, y en la misma no se encontró evidencia alguna de que la recurrente contara con la capacidad técnica para ejercer a cabalidad las funciones que le fueron delegadas para hacer reconocimientos y expedir certificados estatutarios en nombre de la Autoridad Marítima de Panamá.

Esta situación, fue abordada por el director general de Marina Mercante de dicha Autoridad al emitir la resolución 106-R-56-DGMM de 23 de junio de 2009, que dio respuesta al recurso de reconsideración y que mantuvo en todas sus partes la resolución acusada, y por el administrador general cuando procedió a dictar la resolución 060-2009 de 10 de septiembre de 2009, por medio de la cual se confirmaron las resoluciones anteriores, lo que descarta los argumentos de la actora en el sentido que la entidad demandada no se ciñó a las normas que regulan el procedimiento administrativo, entre ellas, las que se refieren a la práctica de las pruebas.

Todo lo anteriormente indicado le permite a esta Procuraduría arribar a la conclusión, que en el proceso bajo análisis no existen elementos que den lugar a estimar que lo actuado en la vía gubernativa pudiera dar lugar a la infracción de los artículos 34, 37, 62, 92, 114, 115, 117, 139, 152, 169, 172 y 180 de la ley 38 de 2000, de ahí que devengan sin sustento alguno las afirmaciones hechas por la parte actora en su libelo de demanda. En razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 106-OR-12-DGMM de 15 de junio de 2007, emitida por el

director general de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá, ni los actos confirmatorios, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la parte actora.

**IV. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal, se aduce copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 747-09