

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 870

Panamá, 30 de septiembre de 2015

**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.

**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 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 cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es cierto como se expone; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

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

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

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

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

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora estima que 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, vulnera las siguientes normas:

**A.** El artículo 32 del Código Civil que establece que las leyes concernientes a la sustanciación y a la ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir; no obstante, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones ya comenzadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

**B.** El artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 3 de octubre de 2009, relativo a los supuestos en los que las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

**C.** El artículo 18, numeral 9, del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, según el cual es función de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, estructurar, reglamentar, determinar, fijar, alterar e imponer tasas y derechos por los servicios que preste la Autoridad (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

## **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con las constancias procesales, el Director General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá emitió la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015, por medio de la cual resolvió, entre otras cosas, revocar el reconocimiento de los planes de estudio, métodos de formación, evaluación e instructores, cursos, equipos, simuladores y normas de calidad, otorgado al Centro de Formación Marítima **Qvalitas International, S.A.**, mediante la Resolución DGGM-DFM-008-2013 de 25 de abril de 2013; y cancelar el certificado número 006-2013 de 25 de abril de 2013, expedido a su favor (Cfr. fojas 16-22 del expediente judicial).

Consta igualmente, que debido a su disconformidad con la medida que le fue aplicada, el mencionado Centro de Formación Marítima presentó un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Resolución DGGM-DFM-011-2015 de 12 de marzo de 2015, la cual mantuvo en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

Además, se observa que después de notificarse de la resolución anterior, lo que ocurrió el 20 de marzo de 2015, la afectada interpuso un recurso de apelación ante el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, lo que dio lugar a que este último dictara la Resolución ADM-A-001-2015 de 17 de abril de 2015, que también confirmó en todas sus partes el contenido de la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015. Cabe señalar, que este acto administrativo que le fue notificado a la hoy recurrente el 21 de abril de 2015, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 19 de junio de 2015, el Centro de Formación Marítima denominado **Qvalitas International, S.A.**, actuando por conducto del Licenciado Dagoberto Franco, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones, entre éstas, que se ordene el restablecimiento del reconocimiento otorgado a su favor y que se le paguen los daños y perjuicios que alega haber sufrido como consecuencia de la emisión de la resolución acusada de ilegal (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Al fundamentar tales pretensiones, el apoderado judicial de la actora aduce la infracción del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; no obstante, esta Procuraduría se percató que los cargos de ilegalidad formulados en relación con el mismo 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 hoy 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**; razón por la cual solicitamos que los argumentos expuestos en torno al artículo 62 de la Ley 38 de 2000 sean desestimados por el Tribunal (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial 26,396-B de 26 de octubre de 2009).

Por otra parte, el abogado de la empresa recurrente considera que al emitir la Resolución DGGM-DFM-003-2015 de 9 de febrero de 2015, la Dirección General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá vulneró el artículo 18, numeral 9, del Decreto Ley 7 de 1998, relativo a la atribución de la Junta Directiva de esa entidad de fijar tarifas por los servicios que la misma preste; planteando, en lo medular, que a través de la Resolución ADM 260 de 15 de septiembre de 2014, se ha impuesto a los Centros de Formación Marítima la obligación de sufragar los costos en los que incurran profesionales particulares por las auditorías que esta última ordene realizar, a pesar que tal atribución solamente opera cuando se trate de servicios prestados por la institución (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Al respecto, este Despacho nuevamente pide a la Sala Tercera se sirva descartar los anteriores cargos de infracción; 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 la Autoridad Marítima de Panamá revocó el reconocimiento expedido al Centro de Formación Marítima Qvalitas Iternational, S.A.**; de ahí que, a

nuestro juicio, los planteamientos que esta última hace sobre el artículo 18, numeral 9, del Decreto Ley 7 de 1998, resulten inconducentes.

Otra de las normas que el apoderado judicial de la actora aduce infringida es el artículo 32 del Código Civil; puesto que, según expresa, al momento en que la entidad demandada emitió la Resolución DGGM-DFM-008-2013 de 25 de abril de 2013, mediante la cual se reconoció a su representada 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; motivo por el cual estima que la auditoría de seguimiento que se le realizó a dicho centro debió efectuarse con fundamento en la citada resolución y no en la Resolución ADM 260 de 15 de septiembre de 2014; puesto que, según expresa, esta última establece una serie de requisitos totalmente distintos a los contemplados por la primera. Añade, que ninguna norma de la Resolución ADM 260 de 15 de septiembre de 2014 dispone que la misma tenga efectos retroactivos (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Contrario a lo argumentado por la parte actora, este Despacho es de la 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) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

De las normas transcritas, se desprende con claridad que **a partir del 22 de septiembre de 2014**, fecha a partir de la cual 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 legalmente 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 el procedimiento.

Aunado a lo anterior, este Despacho comparte el criterio de 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”* (Cfr. foja 62 del expediente judicial) (La negrilla es nuestra).

En efecto, entre las pruebas documentales aportadas por el abogado de la empresa recurrente junto con su demanda, se advierte la copia autenticada de la Nota DGGM 183-2014-FM de 30 de diciembre de 2014, la cual le fue debidamente notificada, 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 reiteradamente 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...”** (Cfr. fojas 30-32 del expediente judicial) (La negrilla es nuestra).

En consecuencia, resulta claro 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**; de ahí que somos del criterio que los cuestionamientos hechos por aquélla respecto a la presunta violación del artículo 32 del Código Civil **carecen de sustento**.

Finalmente, en cuanto a la solicitud que hace la sociedad demandante para que el Tribunal le reconozca el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que, según argumenta, le fueron ocasionados por la emisión de la Resolución 003-2015 de 9 de febrero de 2015, objeto de reparo, estimamos que **resulta a todas luces 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 expresado en el párrafo que antecede, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, cuando al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción indicó 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.**

...” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES 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, ni sus actos confirmatorios, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

#### **IV. Pruebas:**

**A.** Se **objeta**, la prueba de informe aducida por la actora en el numeral 2 del apartado de pruebas de su demanda, cuyo propósito es que: *“se solicite a la Autoridad Marítima de Panamá el informe de 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”*; ya que, conforme se advierte, al solicitarla la recurrente pretende que la entidad demandada reconozca que la revocatoria del reconocimiento de dichos centros obedece a la indebida aplicación de ese texto reglamentario; lo que, además de resultar infundado por las razones expuestas en la presente Vista Fiscal, tal atribución **le corresponde al juez, como director del proceso**, tal como lo establece el artículo 781 del Código Judicial, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 781.** Las pruebas se apreciarán por el Juez según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la Ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos. El Juez expondrá razonadamente el examen de los

**elementos probatorios y el mérito que les corresponda”**  
(Lo resaltado es de este Despacho).

De lo anterior, se desprende con claridad que **es al Juez a quien le corresponde valorar, según las reglas de la sana crítica, las pruebas aportadas y aducidas por las partes y darles el mérito que les corresponda**; de ahí que **rechacemos** que sea la demandante quien, a través del **enunciado sugerente** con que aduce la prueba de informe que objetamos, **realice tal valoración**.

De igual manera, nos oponemos a la admisión de la referida prueba de informe, debido a que tal documentación ha debido ser pedida por la accionante a la entidad demandada, recurriendo para ello a la presentación de los respectivos memoriales; por lo que, al no hacerlo, o al menos no haber demostrado los intentos que realizó para conseguir la información que ahora solicita, **la recurrente pretende trasladar al Tribunal la carga de la prueba**; misma que debe ser asumida por ella de acuerdo con lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual *“incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*.

**B.** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, la cual reposa en la Secretaría de la Sala Tercera.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**