

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1123

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de julio de 2024

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto (supeditado).

Expediente 283002024.

El Licenciado **Sergio Morales Puello**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**.

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De la lectura del expediente de marras, se advierte que el 14 de marzo de 2024, el Licenciado **Sergio Morales Puello**, actuando en su propio nombre y representación, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá** (Cfr. fojas 2-16 del expediente judicial).

Anexo al escrito de demanda, se observa que el actor solicitó a esa Corporación de Justicia la suspensión provisional de los efectos del artículo acusado de ilegal; sin embargo, mediante la **Resolución de veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024)**, el Tribunal procedió a negar la medida cautelar requerida, habida cuenta que no se habían configurado los elementos para la adopción de la misma (Cfr. fojas 1, 13-15 y 37-40 del expediente judicial).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda, mediante la **Providencia de nueve (09) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el Licenciado **Sergio Morales Puello**, y ordenó correr traslado de la misma, al Presidente de la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**, así como a este Despacho (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, el accionante solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, adoptada en la Sesión 016-2022 de la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**, *“Por la cual se aprueba el Reglamento que regula a los proveedores de servicios externos de software de base de datos en línea, para permitir a través de la plataforma la emisión de certificados, almacenamiento y verificación de la información contenida en los certificados que se emiten a la gente de mar, por los Centros de Formación Marítima, sedes y/o sucursales autorizados por la Autoridad Marítima de Panamá”* (Cfr. fojas 17-35 del expediente judicial y páginas 10-27 de la Gaceta Oficial Digital 29709-B de 26 de enero de 2023).

II. Normas que se aducen infringidas.

El activador judicial estima que el acto acusado, descrito en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 11, 18, 27 (numeral 9, que en realidad corresponde al numeral 11, tal como quedó modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008) y 33 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, los cuales en su orden, señalan que toda ejecución de obras, adquisición o arrendamiento de bienes, prestación de servicios, operación o administración de bienes o gestión de funciones administrativas que requiera la autoridad, se regirán por las disposiciones que reglamentan la contratación pública, salvo que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, regule la materia; que hace mención a las

funciones de la Junta Directiva, del Administrador y de la Dirección General de la Gente de Mar (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial, páginas 37, 39-40 y 46-47 de la Gaceta Oficial 23484 de 17 de febrero de 1998 y página 47 de la Gaceta Oficial Digital 26100 de 7 de agosto de 2008).

B. Los artículos 14, 24, 25, 36 y 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, vigente al tiempo en que se emitió el acto acusado, que hacen referencia a la Dirección General de Contrataciones Públicas; a la incapacidad legal para contratar; a los principios generales de la contratación pública; a la división de materia; y al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial y páginas 29, 36-38, 44 y 96-97 de la Gaceta Oficial Digital 29107-A de 7 de septiembre de 2020).

III. Posición del demandante respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, el recurrente plantea que los **artículos 11, 18, 27 (numeral 11, que en realidad corresponde al numeral 11, tal como quedó modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008) y 33 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998**, han sido infringidos por la entidad demandada al emitir el acto acusado, en la medida que tratándose de una gestión de funciones administrativas dirigido a brindar un servicio a terceras personas, el mismo debía ser sometido a un acto público a fin de garantizar la seguridad jurídica de las empresas y los intereses del Estado; máxime cuando la Junta Directiva carece de dicha atribución y la Dirección General de Gente de Mar no tiene la función de otorgar licencias, mientras que el Administrador sólo está facultado para firmar contratos en la materia que nos ocupa, conforme a lo establecido en las disposiciones que regulan la contratación pública (Cfr. Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el accionante sostiene que se han conculcado los **artículos 14, 24, 25, 36 y 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006**,

ordenado por la Ley 153 de 2020, dado que la **Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá** vulnera las competencias adscritas a la Dirección General y al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, al abrogarse la atribución de contratar vía licencia a los proveedores para terceros de los servicios externos de software de base de datos en línea, con lo cual transgredió los principios rectores de la contratación pública, tales como legalidad, debido proceso y transparencia, en especial, cuando la entidad demandada pretende fraccionar o dividir las materias para elegir las empresas que brinden dicho soporte y servicios (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la entidad demandada respecto a la pretensión del recurrente.

Este Despacho observa que a través del Oficio 1961 de 9 de mayo de 2024, el Magistrado Sustanciador le corrió traslado a la entidad demandada de la acción que ocupa nuestra atención, a efectos de que hiciera llegar al Tribunal, dentro del término de cinco (5) días, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por el Administrador General de la **Autoridad Marítima de Panamá**, mediante la Nota ADM 0775-05-2024-OAL de 20 de mayo de 2024 (Cfr. fojas 44 y 45-50 del expediente judicial).

Respecto a la acción impetrada por el Licenciado **Sergio Morales Puello**, la entidad demandada manifestó que el acto acusado se dictó para asegurar el cumplimiento de importantes compromisos legales y convencionales relacionados con la formación y titulación de la gente de mar, así como la seguridad y protección de dicho personal, de los buques y del medio ambiente marino, entre ellos, los artículos 18 (numerales 3, 7 y 9) y 27 (numeral 15) del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008; el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardias para la Gente de Mar (Convenio STCW'78, enmendado), aprobado por la Ley 4 de 15 de mayo de 1992; y el Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006 (MLC), adoptado

mediante la Ley 2 de 6 de enero de 2009 (Cfr. fojas 45-46 y 48-49 del expediente judicial).

Particularmente, indicó que las Reglas I/6 e I/8 del Convenio STCW'78, enmendado, disponen que cada Parte garantizará que la formación y evaluación de la gente de mar se administre, supervise y vigile; que los responsables de brindarlos estén debidamente cualificados de conformidad con las disposiciones establecidas al efecto; que las actividades realizadas bajo la autoridad de cada Estado Parte por parte de organismos o entidades no gubernamentales sean vigiladas en el marco de un sistema de normas de calidad para garantizar la consecución de los objetivos definidos (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En ese mismo marco, la autoridad apuntó que en su condición de ente competente para la ejecución de la Estrategia Marítima Nacional, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, ha expedido una serie de disposiciones reglamentarias para procurar la seguridad de la gente de mar, de las naves y de su carga; en tal sentido, la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, objeto de reparo, estableció los requisitos que cualquier persona natural o jurídica debe reunir para poder aplicar, con ello se procuró las necesidades existentes en cuanto al volumen y verificación de los certificados de los cursos y programas de formación marítima que emiten los Centros de Formación Marítima autorizados por la entidad; así como automatizar el proceso de emisión de los certificados, a través de una plataforma tecnológica que sirva como mecanismo de control, veracidad y garantía de los recaudos que perciben por éstos (Cfr. fojas 47-48 del expediente administrativo).

De igual modo, expuso que a través de la resolución acusado de ilegal, se reglamentan los requisitos que deben cumplir cualquier persona natural o jurídica que desee aplicar como proveedor de servicios externos de software de base de datos en línea; se garantiza que los prestatarios cuenten con un Centro de Datos

con la infraestructura tecnológica necesaria para cumplir los requerimientos indispensables para soportar la carga de información necesaria, tales como los certificados que se emitan a la gente de mar; y que los mismos paguen los derechos y brinden las garantías que la entidad exige (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

Aunado a la anterior, la autoridad demandada indicó que lo regulado a través del acto controvertido resulta importante para la administración marítima panameña, en la medida que fortalece los procesos de formación y titulación de la gente de mar que labora a bordo de los buques, asegurando, en consecuencia, las competencias que éstos requieren para desempeñar las tareas, funciones y cargos respectivos; lo que resulta crucial para salvaguardar la seguridad marítima, la vida humana en el mar y la protección del medio marino (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

En último término, la entidad demandada precisó que está facultada para emitir la reglamentación acusada de ilegal y que el propósito esencial de la misma es suplir la demanda de los usuarios a nivel mundial; y que la autorización otorgada conlleva una serie de controles institucionales; por tanto, señala que ello, y cito: *“...no implica contratación directa ni otorgamiento de exclusividad en la prestación de un servicio a favor de un particular, ya que conforme se desprende de su texto, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar autorización a la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la Dirección General de la Gente de Mar, para ser proveedor de servicios externos de software de datos en línea, para lo cual es fundamental que el solicitante cumpla el proceso de evaluación y auditoría en sitio y que no mantenga deficiencias o no conformidades.”* (Cfr. fojas 49-50 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los fundamentos de hechos y los cargos de ilegalidad en los que el Licenciado **Sergio Morales Puello**, fundamenta su

pretensión, y de examinar los argumentos expuestos por la entidad demandada, este Despacho es de la opinión que **a efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por el recurrente con respecto a la presunta ilegalidad del acto administrativo emitido por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, es preciso no sólo revisar las actuaciones que dieron origen a la resolución acusada de ilegal; sino, además, las pruebas que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente**, ya que las constancias procesales que hasta ahora reposan en el expediente, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, se infringieron las disposiciones que aduce el accionante.

De los elementos planteados en la demanda, este Despacho advierte que **el objeto del proceso es determinar si el acto administrativo dictado por la autoridad demandada es contrario a derecho, esto es, si la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá al dictar la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, se abrogó la facultad de contratar vía licencia a los proveedores servicios externos de software de base de datos en línea para la emisión, almacenamiento y verificación de la información contenida en los certificados que se emiten a la gente de mar; prescindiendo, en consecuencia, con los presupuestos y requerimientos que rigen la contratación pública.**


A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos impiden que este Despacho arribe a la conclusión que la entidad demandada al emitir el acto objeto de reparo, no observó las disposiciones aducidas por la parte actora como infringidas, máxime cuando la autoridad en su informe explicativo de conducta ha expuesto lo siguiente: *“...que la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, suspendió temporalmente los efectos de la Resolución J.D. N° 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, por medio de la Resolución J.D. N° 022-2024 de 4 de abril de 2024, cuya publicación en la Gaceta Oficial se encuentra en trámite.”* (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

su informe explicativo de conducta, ha sido autorizado un proveedor de servicios externos de software de base de datos en línea y una segunda empresa se encuentra en trámite de evaluación de requisitos, conforme lo dispuesto en la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, acusada de ilegal; en tal sentido, el concepto de ley que nos corresponde emitir de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, queda supeditado a lo que se determine en la etapa probatoria, a fin de aclarar la controversia y constatar las alegaciones vertidas en torno al acto acusado (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

Por lo antes expuesto, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución J.D. 061-2022 de 17 de noviembre de 2022, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el accionante, como por la entidad demandada.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General