



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintitrés (23) de enero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO**, actuando en nombre propio, para que se declare Nula, por ilegal, la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**.

Cabe señalar que, a través de Resolución de veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera no accedió a la Solicitud de Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo atacado, presentada por el demandante (Cfr. fojas 37-40 del Expediente Judicial).

Mediante Providencia de nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), visible a foja 43 del Expediente Judicial, se admitió la Acción promovida, se solicitó un Informe Explicativo de Conducta al Presidente de la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, y se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

En el negocio jurídico en estudio, el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO**, acude ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, exponiendo su pretensión, así:

“Demandamos a la honorable Sala Tercera, que con audiencia del señor Procurador de la Administración, se declare la **nulidad por ilegal de la Resolución J.D. N°061-2022, de 17 de noviembre de 2022 emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá**, publicada en la Gaceta Oficial N°29709-B del jueves 26 de enero de 2023, **la cual adjuntamos en copia autenticada a esta demanda contenciosa de nulidad, junto a la certificación de su publicación**”.



II. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA

El Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO**, sustentó la Acción de Nulidad interpuesta, argumentando que, el día diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, emitió la Resolución J.D. N°061-2022, por la cual reglamentó el Proceso para que empresas nacionales y/o extranjeras interesadas brindaran los servicios externos de software de base de datos en línea, para posibilitar, a través de la plataforma, la emisión de Certificados, almacenamiento y verificación de la información contenida en los Certificados emitidos por los Centros de Formación Marítima a la gente de mar, en lugar de ser brindado por la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, lo que implica una tercerización del servicio.

Al respecto, argumenta que, con la emisión de la Resolución acusada, la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** incurrió en una violación a la Ley, toda vez que suplantó la necesaria celebración de los actos públicos para la selección de contratistas que brinden estos servicios, por un mecanismo de otorgamiento de Licencias directas, para los fines antes señalados, a pesar de tener la obligación de realizar dicha selección en cumplimiento de los procedimientos y principios establecidos en la Ley de contrataciones públicas, en atención a lo dispuesto en el artículo 11, y en el numeral 9, del artículo 27, del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998.

En ese orden de ideas, arguye el accionante que, por medio de la Resolución

81

J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** hace que se evada la inclusión de los Pactos de Integridad, que deben ser anexados a toda contratación pública celebrada por el Estado panameño y sus entidades, incluidas las autónomas, lo cual violenta los Principios de Transparencia y Anticorrupción, que persiguen que ninguna persona ofrezca, exija, ni acepte sobornos, y advierten que no es permitida, ni tolerada la colusión, para obtener la adjudicación para brindar servicios en nombre del Estado, evitando así los controles necesarios que deben existir en este tipo de Procesos.

Agrega el demandante que, con la emisión del acto administrativo acusado, la entidad ignora la competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas, que es la encargada de regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los Procedimientos de Selección de Contratista que realicen las instituciones estatales, y única competente para ordenar la realización de trámites requeridos en los diferentes procedimientos de esta naturaleza, que hayan sido omitidos, fijar los procedimientos para determinar los precios de referencia, y vigilar que en los mismos se haya dado la participación a la comisión verificadora, así como, ignora la competencia del Tribunal Administrativo Tributario (sic), en materia de las impugnaciones que se den en los actos de contratación pública, disponiendo, contrario a derecho, que la propia **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** conozca en sede administrativa dichas impugnaciones, realizando un acto de concentración de poder, de manera ilegal.

Puntualiza y culmina la parte actora, manifestando que, por medio de la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), se violenta el procedimiento legal para la selección de contratistas del Estado, en atención a que, con lo dispuesto en la misma, se está obviando la confección de un Pliego de Cargos que determine con claridad la calidad del servicio requerido, las condiciones sobre las cuales debe brindarse el mismo, los requisitos indispensables que deben cumplir las empresas interesadas y principios



82

de la contratación pública que buscan, entre otros, la escogencia de las propuestas más ventajosas para el Estado y evitar la discrecionalidad y subjetividad en la selección del contratista respectivo.

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Respecto a los argumentos anteriores, el demandante aduce como transgredidos, con la emisión del acto administrativo impugnado, los siguientes preceptos normativos:

- 1) El artículo 11 del Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998, que crea la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, de manera directa por omisión, toda vez que este artículo dispone el deber de la institución de someter a acto público toda gestión de funciones administrativas que requiera para brindar servicios a terceras personas, de acuerdo al procedimiento establecido por las normas reguladoras de la contratación pública, lo cual fue inobservado por la entidad, en detrimento de los intereses del Estado, la seguridad jurídica de las empresas que participaran del acto público y sobre todo, de la seguridad jurídica de las empresas que resultaren contratadas bajo este mecanismo contractual.
- 2) El artículo 18 del Decreto Ley 7 de 1998, de forma directa por omisión, dado que este establece las funciones y atribuciones de la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, entre las cuales no le atribuye la función de reglamentar de forma paralela las contrataciones de empresas para que gestionen funciones administrativas que requiera dicha Autoridad o brinden servicios a terceras personas, con lo cual se desplazó la competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas, disponiendo, sin apego a derecho, que empresas gestoras de funciones públicas propias e inherentes a dicha Autoridad, o en su nombre y representación, fuesen elegidas por la propia



entidad, sin cumplir la obligación de elegirlos por medio de acto público, como lo mandata la Ley.

- 3) El **artículo 27 del Decreto Ley 7 de 1998**, de manera directa por omisión, debido a que el mismo establece entre las funciones del Administrador de la entidad, celebrar contratos efectuados conforme a lo establecido en las disposiciones que regulan y reglamentan la contratación pública, y el otorgamiento de Licencias para la gestión administrativa o prestación del servicio dispuesto en la Resolución demandada, viene a constituir un contrato que, ilegalmente, se ha dispuesto que se celebre, exceptuando el procedimiento fijado en la Ley de Contrataciones Públicas.
- 4) El **artículo 33 del Decreto Ley 7 de 1998**, de forma directa por omisión, en virtud de que este lista las funciones de la Dirección General de la Gente de Mar de la entidad, y, con la Resolución demandada, en abierta infracción de las normas sobre actos públicos para contratar gestiones de prestadores de servicios, se le atribuyó a dicha Dirección General la función de otorgar Licencias a las personas naturales o jurídicas que soliciten ser proveedores del servicio externo de software de base de datos en cuestión, para lo cual esa Dirección carece de competencia.
- 5) El **artículo 14 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020**, de manera directa por omisión, toda vez que esta dispone a la Dirección General de Contrataciones Públicas, como entidad autónoma con funciones de regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, y, con el acto administrativo emitido, hoy demandado, se desplaza, desatiende y vulnera la competencia de la referida Dirección General, asumiendo la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, de forma ilegal, la competencia para contratar, vía Licencia, a las personas naturales o jurídicas que requieran ser proveedores para los servicios indicados, abrogándose así,



una competencia que está reservada legalmente a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

- 6) El artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la **Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020**, de forma directa por omisión, dado que el mismo establece las situaciones ante las cuales las personas naturales o jurídicas se encontrarán incapacitadas legalmente para contratar, lo cual, la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** pasa por alto, con el acto administrativo demandado.
- 7) El artículo 25 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la **Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020**, de manera directa por omisión, en virtud de que este establece los Principios Generales de la Contratación Pública y en el acto administrativo acusado no se determina ninguno de estos principios como cardinales y fundamentales al momento de escoger las empresas que brinden el servicio que el mismo describe, violentando así la Legalidad, el Debido Proceso y la Transparencia de la Contratación Pública.
- 8) El artículo 36 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la **Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020**, de forma directa por omisión, el cual dispone la prohibición de realizar división de materia en los actos de contratación pública, lo cual no fue tomado en cuenta por la entidad al momento de emitir la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), lo que hace posible que la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** fraccione o divida las materias inherentes a contratar, en detrimento de una gestión administrativa transparente.
- 9) El artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la **Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020**, de manera directa por omisión, puesto que este establece la creación y competencias del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el cual tiene



competencia privativa, en sede administrativa, para conocer de las acciones y recursos dirigidos a enervar actos que se den dentro del Proceso de Contratación, así como del Recurso de Impugnación del propio acto público, y con el acto acusado, la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, en violación de la Ley, asignó al Director General de la Dirección General de la Gente de Mar de la entidad, el conocimiento de los Recursos de Reconsideración, y al Administrador, el conocimiento de los Recursos de Apelación.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ

Esta Superioridad, por medio del Oficio No.1961, de nueve (9) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), solicitó al Presidente de la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, un Informe Explicativo de Conducta, el cual fue aportado mediante la Nota ADM N°0775-05-2024-OAL, de veinte (20) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) (Cfr. fojas 44 y 45-50 del Expediente Judicial).



En este contexto, la entidad demandada indicó que la emisión de la Resolución JD N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), se fundamentó en varias disposiciones del Decreto Ley 7 de 1998, entre las cuales destacan los numerales 3, 7 y 9, de su artículo 18, que facultan a la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** a adoptar las políticas administrativas, científicas y tecnológicas que promuevan y aseguren la competitividad y rentabilidad del sector marítimo, y el desarrollo de sus recursos humanos; establecer la organización de la Autoridad y, en general, dictar todas las medidas que estime convenientes para la organización y funcionamiento del sector marítimo; así como estructurar, determinar, fijar, alterar e imponer las tasas y derechos por los servicios que presta esa institución.

De lo anterior, agrega la entidad que, para la emisión de la Resolución acusada, se consideró, adicionalmente, el numeral 15, del artículo 27 del referido

Decreto Ley, modificado por el artículo 186 de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008, General de Marina Mercante, que establece como función del Administrador de la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, reconocer, recaudar y fiscalizar los impuestos, las tasas y otros conceptos que deban pagar los contribuyentes y usuarios a la Autoridad.

Continúa el Informe Explicativo de Conducta, señalando que, al emitir el acto administrativo objeto de la Acción en estudio, la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** actuó en observancia de varios Convenios Internacionales relacionados con la formación y titulación de la gente de mar, que obligan al país y, en particular, a dicha institución, a adoptar la regulación necesaria para garantizar la seguridad y protección de estos, de los buques y del medio ambiente marino, entre los que destacan el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia, para la Gente de Mar, 1978, enmendado (Convenio STCW'78, enmendado), aprobado por la República de Panamá, mediante la Ley 4 de 15 de mayo de 1992, que, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo I, las Partes se obligan a darle cumplimiento y promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentaciones necesarias, y a tomar todas las medidas precisas para dar plena efectividad al Convenio y garantizar que la gente de mar enrolada en los buques, tenga la competencia y aptitud necesaria para desempeñar sus funciones.



Agrega el Informe sobre el particular que, la Regla I/8 del Convenio STCW'78, enmendado, establece que cada Parte se asegurará que todas las actividades de formación, evaluación de la competencia, titulación, incluidos los certificados médicos, refrendos y revalidación, realizadas bajo su autoridad por organismos o entidades no gubernamentales, se realicen en el marco de un sistema de normas de calidad, para garantizar la consecución de los objetivos definidos, entre estos, los relativos a las cualificaciones y experiencias de los instructores y evaluadores, y, en los casos en que organismos o entidades gubernamentales se encarguen de tales actividades, se haya establecido un

sistema de normas de calidad.

En ese orden de ideas, argumenta la entidad demandada que la Resolución JD N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), viene a ser parte de la reglamentación que el Estado panameño se obligó a adoptar para asegurar el cumplimiento de importantes compromisos legales y convencionales, y que compete implementar a la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, en su condición de autoridad suprema para la ejecución de la Estrategia Marítima Nacional, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ley 7 de 1998, modificado por el artículo 174 de la Ley 57 de 2008.

Se añade en el Informe Explicativo de Conducta que, con la emisión de la Resolución acusada, la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** procuró atender las necesidades relativas al volumen y verificación de los Certificados de los cursos y programas de formación que emiten los Centros de Formación Marítima autorizados por esa institución, así como automatizar el Proceso de emisión de Certificados de formación marítima, a través de una plataforma tecnológica que sirviese como mecanismo de control para comprobar la veracidad de los Certificados emitidos y garantizar que los recaudos que percibe la misma, por conducto de dichos Centros, se realice en tiempo oportuno, aunado a que se establecieron los requisitos que debe cumplir cualquier persona natural o jurídica que desee aplicar como proveedor, para los fines expuestos en esta, asegurando, entre otros aspectos, que cuenten con un Centro de Datos con la infraestructura tecnológica necesaria para cumplir los requerimientos del software y soportar la carga de información necesaria, así como pagar los derechos y ofrecer las Garantías que esa Autoridad exige.

Explica la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, además, que el servicio de software de base de datos en línea resulta importante para la administración marítima panameña, ya que fortalece los procesos de formación y titulación de la gente de mar que labora a bordo de los buques, asegurando que tengan las competencias, conocimientos y aptitudes requeridos para desempeñar sus



88

funciones, lo que es crucial, en la medida que el factor humano puede afectar la seguridad marítima, la salvaguarda de la vida humana en el mar y la protección del medio ambiente marino, y este servicio constituye, a su vez, una herramienta que suple la necesidad de contar con una base de datos en línea para la emisión, almacenamiento y verificación de la información que contienen los Certificados que expidan los Centros de Formación Marítima, con lo que se da cumplimiento al Convenio STCW'78, enmendado.

Arguye la institución en su Informe Explicativo de Conducta, de igual manera, que la Autorización de proveedores de servicios externos de software de base de datos en línea, es un Proceso complejo y riguroso, en el cual el interesado debe cumplir una serie de requisitos que el acto administrativo acusado exige, e involucra una exhaustiva evaluación documental legal y técnica, así como una auditoría en sitio; de los controles al software, para medir y asegurar el manejo y utilización adecuada de los datos que son almacenados por los Centros de Formación Marítima, sedes y/o sucursales, autorizados, y suple la demanda de los usuarios de la entidad, a nivel mundial, de un servicio de calidad, por lo que, autorizar a una persona natural o jurídica a que provea el servicio en cuestión, conlleva una serie de controles institucionales de los cuales es parte un proceso de auditorías que comprende el sistema de gestión de calidad, manual y procedimientos, referentes a la gestión, manipulación, requisitos, controles, confidencialidad, integridad y seguridad de los datos, registros y documentación.

Concluye el Informe de Conducta, expresando la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, que la Autorización que esa institución emite, en virtud de la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), no implica una contratación directa, ni el otorgamiento de exclusividad en la prestación del servicio, ya que cualquier persona natural o jurídica puede solicitar la misma; que sólo ha autorizado a un proveedor de servicios externos de software de base de datos en línea, y una segunda empresa ha aplicado con el mismo fin, lo cual se encuentra en trámite de evaluación de requisitos en la



89

institución; y que la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** suspendió temporalmente los efectos de la Resolución demandada, por medio de la Resolución J.D. N°022-2024, de cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024), la cual, a la fecha de emisión del Informe, se encontraba en trámite para su promulgación en la Gaceta Oficial.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 1123, de tres (3) de julio de dos mil veinticuatro (2024), que consta a fojas 51-58 del Expediente Judicial, emitió Concepto en relación a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en estudio, manifestando que, después de analizar los fundamentos de hecho y los cargos de ilegalidad en los que el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO** fundamenta su pretensión, es de la opinión que, a efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por el recurrente, respecto a la presunta ilegalidad del acto administrativo emitido por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, resultaba 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 que reposaban en el expediente, a la fecha de emisión de su concepto, no le permitían determinar, de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), se infringieron las disposiciones que aduce el accionante.

Adicionó el representante del Ministerio Público que, en atención a que la propia Autoridad demandada manifestó, en su Informe Explicativo de Conducta, que procedió a suspender temporalmente los efectos de la Resolución acusada, es de la opinión que, a fin de comprobar los hechos en que el recurrente fundamenta sus pretensiones, resultaba oportuno determinar el alcance y los efectos de dicha suspensión, habida cuenta que, como lo expresó la **AUTORIDAD**



90

MARÍTIMA DE PANAMÁ, autorizó un proveedor de servicios de software de base de datos en línea, y una segunda empresa presentó Solicitud para este propósito, en atención a lo dispuesto en la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), encontrándose esa Solicitud en evaluación.

En virtud de lo anterior, el Procurador de la Administración expresó que el concepto de Ley que le corresponde emitir, de conformidad con lo establecido en el numeral 3, del artículo 5, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, quedó supeditado a lo que se determinara en la etapa probatoria, a fin de aclarar la controversia y constatar las alegaciones vertidas, en torno al acto acusado.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Vencida la etapa probatoria, corresponde a la Sala señalar que la parte demandante dejó transcurrir el periodo de Alegatos, sin presentar su Memorial contentivo de los mismos, ante esta instancia Judicial.

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1521, de diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), visible a fojas 64-76 del Expediente Judicial, presentó sus Alegatos de Conclusión, refiriendo que, como manifestó en su Vista Número 1123, de tres (3) de julio de dos mil veinticuatro (2024), el concepto de la entidad a su cargo quedó supeditado, en lo que respecta a la legalidad del acto, a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria.

Al respecto, señaló que, en cuanto a la actividad probatoria que consta en el expediente de marras, se observa que a través del Auto de Pruebas 293, de veintinueve (29) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas por las partes dentro del presente Proceso, admitiendo las pruebas documentales aportadas por el actor, con la Demanda.

Sobre el particular, añadió el Procurador de la Administración, que se



advierte en el dossier que en la etapa probatoria, el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO**, no adujo o formuló otros medios de convicción tendientes a acreditar que el acto administrativo demandado no se ajustó a derecho, pese a lo cual, estimó oportuno resaltar lo expuesto por la Autoridad demandada en su Informe Explicativo de Conducta, respecto a que esa institución suspendió temporalmente los efectos del acto acusado, en virtud de que esta indicó que un proveedor de servicios externos de software en cuestión había sido autorizado, y una segunda empresa que solicitó Autorización, se encontraba en trámite de evaluación de requisitos, de lo cual, manifestó que realizó una revisión de la página web del órgano de publicidad del Estado, y advirtió que a la fecha de emisión de sus Alegatos de Conclusión, la suspensión de la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), no se había materializado, dado que no había sido publicada en la Gaceta Oficial Digital, la Resolución J.D. N°022-2024, de cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024), a través de la cual, de acuerdo a lo expuesto por la entidad, la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, resolvió suspender los efectos del acto acusado.



Aunado a lo anterior, el Procurador de la Administración arguyó que, al analizar el acto controvertido, observó que el mismo tiene por objeto Aprobar 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**, y, a su vez, estipula una tarifa por la suma de dos mil quinientos balboas con 00/100 (B/.2,500.00), en concepto de evaluación documental de la Solicitud que presenten los proveedores ante la institución; una Garantía a favor de la Autoridad, por un monto de cien mil balboas con 00/100 (B/.100,000.00), que deberán asumir las personas naturales o jurídicas que soliciten ser autorizadas

92

para brindar estos servicios; y el establecimiento de tarifas que los Centros de Formación Marítima, sedes y/o sucursales autorizados, deben pagar a los proveedores, por cada Certificado emitido a la gente de mar.

En ese orden de pensamiento, expresa el Procurador de la Administración que, del examen del Informe rendido por la entidad demandada, y de la lectura de la parte motiva de la Resolución impugnada, no se deduce que dichos importes hayan sido sometidos a alguna de las modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2022, que dicta normas para la Transparencia en la gestión pública.

Adicional a lo expuesto, expone el representante del Ministerio Público, que el acto administrativo demandado, dispone que la Dirección General de la Gente de Mar, de la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, es la responsable de autorizar las Solicitudes presentadas para brindar los servicios en referencia, las cuales deberán promoverse ante el Departamento de Formación Marítima, que evaluará la petición, y en caso que el solicitante cumpla con los requisitos, se emitirá una Resolución autorizándolo, por un periodo de tres (3) años, durante el que estará obligado a cumplir una serie de compromisos, sobre lo cual, alega, cobra relevancia el artículo 18 del Decreto Ley 7 de 1998, respecto a las funciones y atribuciones de la Junta Directiva, que estipula que esta podrá promulgar políticas que tengan como finalidad promover y asegurar la competitividad y eficiencia del sector marítimo, el fomento de su personal, e introducir aquellas medidas que estime apropiadas para garantizar la organización y funcionamiento del ramo.

En ese orden de ideas, el Procurador de la Administración trae a colación en su escrito de Alegatos de Conclusión, el contenido del artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, del cual, indica, se desprende que todo acto relativo a la prestación de servicios o gestión de funciones administrativas que requiera la Autoridad rectora del sector marítimo, se sustanciará conforme a lo establecido en las normas que



93

rigen la Contratación Pública; sin embargo, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de la Presidencia, podrá dictar las disposiciones reglamentarias que le permitan a la entidad cumplir con dichas obligaciones, con el objeto de armonizar la legislación vigente sobre dicha materia, a la naturaleza especialísima de los servicios que debe prestar la institución.

En ese contexto, considera el Procurador de la Administración, que la prestación de servicios como la aprobada mediante la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), constituye un acto que requería ser sometido a lo establecido en las disposiciones que regulan y reglamentan la Contratación Pública, considerando que, a través del acto acusado, la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** se abroga una atribución que le estaba vedada pues, conforme al artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, le corresponde al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, dictar las disposiciones reglamentarias que le permitan a la Autoridad cumplir con su mandato, ajustando la legislación vigente sobre Contratación Pública, a la naturaleza especial de los servicios que está llamada a prestar.



Refiere, además, que lo anterior encuentra sustento en lo manifestado por la entidad en su Informe Explicativo de Conducta, cuando señala que la Resolución impugnada, si bien no implica la contratación directa o el otorgamiento de exclusividad en la prestación de un servicio, expone que "...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...", lo cual refuerza las alegaciones vertidas por el demandante, puesto que no se trata de la reglamentación de un Registro como tal, sino, de la emisión de Permisos a favor de particulares y empresas que estén en la capacidad de proveer un software de base de datos en línea, previo al cumplimiento de una serie de exigencias, entre las que se encuentra, la presentación de una Garantía a favor de la Autoridad.

94

Sobre esto, destaca el Procurador de la Administración, el numeral 21, del artículo 200, de la Ley 38 de 2000, que define el término *competencia* como “Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la Ley o el Reglamento, asignan a una dependencia estatal o a un cargo público”, señalando, a su vez, lo expresado por el jurista Jaime Orlando Santofimio al respecto, en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, que indica que la competencia para proferir y ejecutar actos administrativos, es sinónimo de capacidad, siendo que el acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas, actúa dentro de los linderos de la capacidad asignada.

Concluye el representante del Ministerio Público sus Alegatos de Conclusión, expresando que, de lo anterior, se desprende que la competencia es connatural al Principio de Legalidad, y reviste un carácter especial, estricto e innegociable, a propósito del orden impuesto por el Poder Constituyente y Legal, de modo que la falta de ésta, configura una de las causales de nulidad absoluta, dispuestas en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, por lo que, considera que la actuación de la entidad demandada no se ajusta a derecho, dado que del análisis de la Demanda, emergen los elementos de juicio necesarios para estimar probada la ilegalidad señalada por el demandante, por lo que solicita a los Magistrados que conforman esta Sala, se sirvan declarar que Es Ilegal la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ.**

VII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo de la Acción contenciosa en estudio.



95

Inicialmente, es menester señalar, en cuanto a la Resolución J.D. N°022-2024, de cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024), que figura publicada en la Gaceta Oficial N°30126-A, de veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), a la cual la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** hizo referencia en su Informe Explicativo de Conducta, que, de la sola lectura de su contenido, se advierte que la suspensión de la Resolución acusada ante este Tribunal Jurisdiccional, materializada por conducto de la misma, es de carácter temporal, toda vez que, en su parte motiva, establece que el alcance de la suspensión es “hasta tanto la misma sea revisada por el Comité Legal de la Junta Directiva”, y en su parte resolutive, dispone “**Suspender temporalmente** los efectos de la Resolución J.D. N°061-2022 de 17 de noviembre de dos mil 2022...”, e **Informar** a la Comisión Legal de la Junta Directiva de la entidad, que deberá atender, analizar y revisar dicha Resolución, lo que pone de manifiesto que el acto demandado no ha desaparecido del mundo jurídico, en atención a lo cual no se ha producido el fenómeno de la Sustracción de Materia, por lo que corresponde a esta Sala abocarse a efectuar el pronunciamiento respectivo, en relación a la legalidad del mismo.

Al respecto, tenemos que el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO**, actuando en nombre propio, comparece ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, con el objeto que se declare que es Nula, por Ilegal, la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, por medio de la cual se reglamentó el Proceso para que empresas nacionales y/o extranjeras interesadas, brindaran los servicios externos de software de base de datos en línea, para posibilitar a través de la plataforma, la emisión de Certificados, almacenamiento y verificación de la información contenida en los Certificados emitidos por los Centros de Formación Marítima, a la gente de mar, en lugar de ser brindado por la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**.



96

a. Competencia de la Sala Tercera

La Sala Tercera es competente para conocer de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta, toda vez que esta se enmarca en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, que establece entre sus competencias, el conocimiento "*de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad*".

b. El Problema Jurídico

En este contexto, esta Superioridad observa que el activador jurisdiccional considera que la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), por la cual se reglamentó el Proceso previamente descrito, y que constituye en el acto administrativo acusado de ilegal, vulnera los artículos 11, 18, 27 y 33 del Decreto Ley 7 de 1998, que crea la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, y los artículos 14, 24, 25, 36 y 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En ese sentido, esta Corporación de Justicia advierte que el Licenciado **SERGIO MORALES PUELLO** fundamenta su Demanda, esencialmente, en que la emisión de la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), por parte de la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, violentó el artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, dado que este establece la obligatoriedad de llevar a cabo todo Proceso para la prestación de servicios o gestión de funciones administrativas que requiera la Autoridad, conforme a las normas que regulan la Contratación Pública, y la competencia del Ministerio de la Presidencia, para acoplar la legislación vigente sobre Contratación Pública a la naturaleza especialísima de las funciones de la entidad, dictando las disposiciones reglamentarias que se requieran para lograr el



97

tiempo más oportuno en la prestación de servicios, y, a su vez, violentó el procedimiento establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en materia de contrataciones públicas, toda vez que el contenido del acto impugnado, tiene como consecuencia la elección de proveedores de la entidad para la prestación del servicio indicado en líneas superiores, abrogándose así competencias que, por Ley, le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas, en materia del Proceso de selección de contratistas, y al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en razón de las impugnaciones acaecidas dentro de los mismos.

En ese aspecto, es importante hacer referencia a las pruebas que fueron presentadas por la parte actora, las cuales fueron admitidas por el Tribunal mediante el Auto de Pruebas 293, de veintinueve (29) de agosto de dos mil veinticuatro (2024):

- 1) Copia autenticada de la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** (Cfr. fojas 17-34 del Expediente Judicial);
- 2) Certificación de la Oficina de la Gaceta Oficial, de uno (1) de marzo de dos mil veinticuatro (2024), certificando que la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, fue publicada en la Gaceta Oficial Digital N°29709-B, de veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023) (Cfr. foja 35 del Expediente Judicial).



En sentido de lo señalado, tenemos que la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, mediante la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), publicada en la Gaceta Oficial Digital N°29709-B, de veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023), Aprobó el Reglamento que regula a los proveedores de servicios externos

98

de software de base de datos en línea, que posibilita, a través de una plataforma, la emisión de Certificados, el almacenamiento y la verificación de la información contenida en dichos Certificados, que son emitidos a favor de la gente de mar, por parte de los Centros de Formación Marítima, sedes y/o sucursales autorizados por la institución, para lo cual, la entidad, por medio de la Dirección General de la Gente de Mar, previo cumplimiento del solicitante de una serie de requisitos establecidos en dicho acto administrativo, otorga al mismo una Autorización para ser proveedor de ese servicio, válida por el periodo de tres (3) años.

Sobre el particular, es de importancia destacar que, entre los requisitos que el acto administrativo demandado contempla, para solicitar la Autorización como proveedor de los servicios referidos, se encuentra el pago de la tarifa de dos mil quinientos balboas con 00/100 (B/.2,500.00) a favor de la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, en concepto de evaluación documental de la Solicitud, así como, la presentación de una Garantía a favor de la misma, por la suma de cien mil balboas con 00/100 (B/.100,000.00), como caución para cubrir cualquier daño y/o perjuicio que pueda sufrir la Autoridad, por el servicio delegado.



Visto lo anterior, esta Colegiatura se adentra al estudio de la Acción incoada, en atención a los cargos endilgados, en los cuales el demandante alega que la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, al dictar el acto acusado de ilegal, violentó la normativa aplicable para la selección de proveedores del Estado, dispuesta en la Ley de contrataciones públicas, así como lo dispuesto en la materia en el Decreto Ley 7 de 1998, que creó dicha entidad.

En ese contexto, y para efectos del análisis de esta Sala, consideramos imprescindible referirnos al contenido del artículo 1 del Decreto Ley 7 de 1998, que crea la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, modificado por el artículo 58 de la Ley 266 de 23 de diciembre de 2021, que regula el cabotaje y las actividades de comercio interior en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá y dicta otras disposiciones, el cual versa así:

99

“**Artículo 1. La Autoridad Marítima de Panamá**, en adelante denominada la Autoridad, **es una entidad del Estado con** personería jurídica propia, capacidad para administrarlo y **autonomía en su régimen interno, tanto administrativa y funcional, de recursos humanos, como presupuestaria y financiera**; en consecuencia, ejercerá libremente la facultad de recibir, custodiar, asignar e invertir sus recursos financieros y de otorgar concesiones y/o licencias de operación, sujeta únicamente a las políticas, a la orientación y a la inspección de las instancias pertinentes del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República...” (El resaltado y subrayado son de la Sala).

Por su parte, es de utilidad señalar lo establecido en el artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, **que regula la contratación pública**, ordenado por la Ley 153 de 2020, que, respecto al ámbito de aplicación de dicha Ley, dispone lo siguiente:

“**Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley establece las normas**, las reglas y los principios básicos **de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista** y los contratos públicos **que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas** y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:

1. La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.
2. La ejecución de obras públicas.
3. La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.
4. **La prestación de servicios.**
5. La operación o administración de bienes.
6. Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial...” (El resaltado y la cursiva son nuestros).



Sobre las disposiciones traídas a colación, observa esta Magistratura, por una parte, la clasificación que mantiene la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, como institución del Estado panameño, que, de acuerdo al artículo 1 del instrumento legal por el cual fue creada, se establece como una entidad “con autonomía en su régimen interno, tanto administrativa y funcional, de recursos humanos, presupuestaria y financiera” (también denominadas “entidades autónomas” del Estado, las instituciones con estas características), de las cuales, por otra parte, advertimos que, en virtud dispuesto en el artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para efectos de la selección de contratistas para la adquisición de bienes o la prestación de servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones que por Ley tienen atribuidas, **deben una obligatoria observancia a las normas desarrolladas en dicha Ley**,

100
}

las cuales deben ser aplicadas y regir en sus procedimientos de esta naturaleza.

En este orden de pensamiento, es ineludible señalar que, el propio contenido del artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, pone de relieve ante la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, su obligación de aplicar, en todo Proceso realizado para, entre otros, la **prestación de servicios** o la **gestión de funciones administrativas**, las disposiciones que regulan y reglamentan la contratación pública. El artículo de referencia establece de manera literal, lo siguiente:

“Artículo 11. 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 llevarán a cabo conforme a lo establecido en las disposiciones que regulan y reglamentan la contratación pública.

No obstante, el Órgano Ejecutivo podrá, por intermedio del Ministerio de la Presidencia, dictar las disposiciones reglamentarias que permitan a la Autoridad el tiempo más oportuno de entrega o cumplimiento en la ejecución de obras, suministro de bienes, o prestación de servicios, con el objeto de acoplar la legislación vigente sobre contratación pública a la naturaleza especialísima de los servicios que ha de prestar la Autoridad”.

Sobre la obligatoriedad establecida en los cuerpos legales antes mencionados, y, en atención a la naturaleza especialísima de las competencias, funciones y actividades que desarrolla la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**, como entidad autónoma del Estado, encargada de ejecutar la “Estrategia Marítima Nacional”, es dable señalar que el párrafo segundo del artículo 11 transcrito, dispone a favor de la misma una excepción al uso de la normativa que regula y reglamenta la contratación pública que, de su análisis, observamos que abre a esta la posibilidad de acoplar, mediante reglamentación, lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, vigente, a la naturaleza de los servicios que presta; no obstante, hace para esto la salvedad que, esas disposiciones reglamentarias *deben dictarse en sentido de lograr el tiempo más oportuno de entrega o cumplimiento en la ejecución de obras, suministro de bienes o prestación de servicios, y debe ser realizado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del* Ministerio de la Presidencia.



101

En ese aspecto, advierte la Sala que, del contenido del artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, se desprende que al ser dictado el mismo, se previó la necesidad de contar con un mecanismo que permitiese a la Autoridad el establecimiento de disposiciones reglamentarias para adecuar, para sus efectos, la normativa que rige las contrataciones públicas, en atención a la naturaleza especialísima de sus funciones y objetivos, por lo cual, dicho mecanismo, *que implica la participación del Ministerio de la Presidencia para dictar tales normativas, es el viable y legalmente permitido para dotar a la entidad de reglamentos que le permitan dar debido y oportuno cumplimiento a sus obligaciones legales y convencionales*, entre ellas, las mencionadas por la **AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** en su Informe Explicativo de Conducta, contenidas en el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia, para la Gente de Mar, 1978, enmendado (Convenio STCW'78, enmendado), aprobado por la República de Panamá, mediante la Ley 4 de 15 de mayo de 1992.

Prosiguiendo con el análisis correspondiente, es menester señalar lo que la Ley 38 de 31 de julio de 2000 estipula, respecto a la competencia para emitir un acto administrativo. Para lo anterior, destacamos lo establecido en el artículo 36, y en los numerales 1 y 21, del artículo 201, del indicado cuerpo legal:

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos" (El subrayado y el resaltado son de la Sala).

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. *Acto administrativo.* Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad,

...



21. **Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público...** (El resaltado y el subrayado son nuestros).

La doctrina, por su parte, ha sido consistente en referir *la importancia y necesidad inexcusable* de que los actos administrativos, para ser válidos, sean emitidos por quienes cuentan con competencia para ello. Así, referimos lo manifestado al respecto, por diversos autores:

El autor **EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA**, (*Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Civitas, 13^a. Ed., Navarra, 2006, pp. 552), ha expresado sobre la materia, lo siguiente:

"La competencia **es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano**, siendo siempre una determinación normativa..." (El resaltado es de la Sala).

Para el autor **RAMÓN PARADA** (*Derecho Administrativo I, Parte General*, Ed. Marcial Pons, 17^a. Ed., Madrid, 2008, pp. 128), la competencia se define de la siguiente manera:

"Aptitud que se confiere a un órgano de la Administración para emanar determinados actos jurídicos en nombre de ésta..."

El autor **ERNESTO JINESTA LOBO** (*Tratado de derecho administrativo*, parte general, Tomo I, 2^a edic., ampliada y corregida, Ed. Jurídica Continental, San José, 2009, p. 442), define el concepto, así:

"La **suma o esfera, determinada y conferida por el ordenamiento jurídico, de potestades, facultades y deberes del ente público** y de los órganos que la conforman para el cumplimiento de los fines públicos" (El resaltado y subrayado son nuestros).



En cuanto al autor **EDUARDO GAMERO CASADO** (*Manual Básico de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 12^a. Ed., Madrid, 2015, pp. 437), este expresa, sobre la validez del acto administrativo, lo siguiente:

"Para que un acto administrativo resulte válido ha de ser dictado por el **órgano competente para ello** y, precisamente, por el sujeto titular del órgano en cuestión. El **órgano que debe dictar el acto se encuentra establecido en las normas distributivas de las competencias administrativas (...)** Se requiere una norma atributiva concreta, y sólo podrá alterarse el ejercicio de la competencia por los mecanismos ya conocidos (...)" (El resaltado es de esta Magistratura).

Destacamos, por último, al autor **MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN** (*Derecho*

103

Administrativo, Ed. Tecnos, 12ª Ed., Madrid, 2016, pp. 548), el cual, en cuanto a la competencia para dictar actos administrativos, expone:

"Todo acto administrativo debe ser dictado por órgano competente para ello (...) La competencia es, pues, el primer elemento subjetivo del acto (...) Igualmente es preciso que el titular o titulares del órgano que actúa hayan sido designados conforme a Derecho (...)" (El resaltado es nuestro).

Con respecto a la competencia para la emisión de los actos administrativos, estimamos oportuno traer a colación un pronunciamiento realizado por esta Sala, la cual, en Resolución de treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), dictada dentro de Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, expresó lo siguiente:

"Ahora bien, se observa que el actor argumenta que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ignoró que el Municipio es una organización política autónoma, que tiene la facultad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, de allí que no tenía la facultad para establecer requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano y ordenamiento territorial, como los estipulados en los artículos 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017.

...
Bajo este marco jurídico, observamos que el artículo 1 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009 establece que, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene la finalidad de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, es competente para reglamentar dicha Ley de Ordenamiento Territorial.

No obstante, el artículo 23 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, establece que las disposiciones de dicha normativa se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, en lo referente a la competencia municipal en los planes locales de ordenamiento territorial...

Siendo ello así, en atención al acto impugnado, la Sala concluye que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial traspasa los límites de la autonomía municipal porque, de acuerdo al artículo 1, y numeral 6 del artículo 17 del Régimen Municipal, es el Municipio en su condición de autoridad urbanística local la competente para ejercer sus funciones que le asigna la ley...

Por tales razones, a juicio de esta Sala, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial excedió los límites de la potestad reglamentaria, toda vez que no tenía la facultad para establecer requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano en materia de ordenamiento territorial, porque ello es competencia de la autoridad urbanística local.

En efecto, la competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando, página 537.



104

En el presente caso, doctrinalmente, el tipo de la competencia es 'ratione materiae', porque se refiere al elemento material de la competencia, es decir, el objeto de ella. Ese objeto se traduce en las diferentes funciones que una autoridad puede ejercer legalmente. (RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo, General y colombiano, Editorial Temis, Decimoctava edición, página 382).

De allí que, cada una de las autoridades urbanísticas sea nacional o local, tienen competencia para el ejercicio de un asunto determinado, lo que se traduce en vicio de nulidad del acto proferido por aquellos sujetos que no tengan competencia legalmente atribuida, es decir que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo, como en el presente caso, actuó el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Cabe hacer mención al Fallo 00012 del Consejo de Estado de Colombia quien expuso: 'La potestad reglamentaria tiene su primer límite en la ley que va a reglamentar, dado que es ella la que establece el marco dentro del cual se ejerce, de tal forma que no puede el Ejecutivo crear una disposición no contenida en aquella, ni modificarla para restringir su espíritu o finalidad, pues así invadiría competencias que le corresponden al Congreso, con mayor razón tratándose de disposiciones legales de carácter tributario, en las que la Constitución Política consagra expresamente las competencias legislativas'.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES, el artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el apoderado judicial del señor..." (El resaltado y subrayado son de la Sala).



De lo expuesto por este Tribunal Jurisdiccional, y del estudio realizado a la doctrina y a la normativa vigente aplicable, se infiere que para considerar la validez y legalidad de un acto administrativo, es indefectible que el mismo haya sido emitido atendiendo a la competencia que la Ley atribuye a la autoridad o ente que se encarga de dictar el mismo, lo cual, tenemos que no fue observado por la **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ** al emitir la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), máxime que esta carecía de competencia legal para emitir la misma, competencia que, como ha quedado sentado en líneas precedentes, y, atendido los parámetros que el propio Decreto Ley 7 de 1998 de manera clara establece, corresponde al Órgano Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de la Presidencia.

Por lo anterior, se concluye que le asiste la razón al demandante en referencia a la ilegalidad del acto administrativo demandado, en virtud de que se configuró la violación que se alega al artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1998, en

105

atención a lo cual, la Sala se abstiene de efectuar consideraciones con relación al resto de las violaciones invocadas en esta Acción.

Así las cosas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, del examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio en estudio, llega a la conclusión que lo procedente en derecho, es declarar la ilegalidad del acto administrativo demandado.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución J.D. N°061-2022, de diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintidós (2022), emitida por **JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**.

Notifíquese,



[Signature]
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

[Signature]
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

[Signature]
MARÍA CRISTINA GHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

[Signature]
KATIA ROSAS
SECRETARIA

106

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VASQUEZ REYES

Entrada No. 283002024

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el licenciado Sergio Morales Puello, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. No.061-2022 de 17 de noviembre de 2022 emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Con el respeto que me caracteriza, debí manifestarle al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que no comparto la decisión de la sentencia que antecede en el sentido de declarar que es nula por ilegal, Resolución J.D. No.061-2022 de 17 de noviembre de 2022 emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá.

Ello es así ya que, al analizar el proyecto de sentencia, se observa que a pagina 17 se indica "...en cuanto a la Resolución J.D. No.022-2024, de cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024), que figura publicada en la Gaceta Oficial No.30126-A de veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), a la cual la AUTORIDAD MARITIMA DE PANAMA hizo referencia en su informe explicativo de Conducta, que de la sola lectura de su contenido se advierte que la suspensión de la Resolución acusada ante este Tribunal Jurisdiccional, materializada por conducto de la misma es de carácter temporal, toda vez que, en su parte motiva, establece que el alcance de la suspensión es "hasta tanto la misma sea revisada por el comité legal de la Junta Directiva", y en su parte resolutive, dispone "Suspender temporalmente los efectos de la Resolución J.D. No.061-2022 de 17 de noviembre de dos mil 2022..." e Informar a la comisión legal de la Junta Directiva de la entidad, que deberá, atender, analizar y revisar dicha Resolución, lo que pone de manifiesto que el acto demandado no ha desaparecido del mundo jurídico, en atención a lo cual no se ha producido el fenómeno de la sustracción de Materia, por lo que corresponde a esta Sala abocarse a efectuar el pronunciamiento respectivo, en atención a la legalidad del mismo"



107

Resultando relevante destacar que antes de proferir una sentencia de fondo es facultad de esa Sala tener en cuenta "cualquier hecho constitutivo, **modificativo** o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute..." tal y como lo estipula el artículo 201, numeral 2 del Código Judicial en concordancia con el artículo 992 del Código Judicial, aplicado de forma supletoria en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

En este contexto, al realizar la correspondiente búsqueda en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30126_A/106056.pdf, observamos que se encuentra publicado en la Gaceta Oficial 30126-A de 25 de septiembre de 2024, la Resolución J.D-022-2024 de 4 de abril de 2024 proferida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá a través de la cual: ***"SUSPENDE TEMPORALMENTE los efectos de la Resolución J.D No.061-2022 de 17 de noviembre de 2022, que aprobó 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 y que fuera adoptada mediante la Sesión No. 004-2024 de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá"***

Ante ello, es evidente para quien suscribe que, al haberse suspendido temporalmente la Resolución demandada de ilegal es decir la Resolución J.D. No.061-2022 de 17 de noviembre de 2022 emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, se ha producido lo denominado como Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y que en este caso

108
→

particular resulta de la suspensión temporal del acto demandado, temporalidad esta que este modificando los efectos jurídicos y la eficacia que produce la Resolución atacada de nula, por cuanto tal cual como se indica no tiene vigencia hasta tanto sea revisada, analizada nuevamente por el Comité Legal de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, modificándose el objeto del proceso contencioso administrativo instaurado por el actor, porque la resolución acusada de nula perdió sus eficacia y vigencia, hasta tanto sea revisada y analizada nuevamente por el Comité Legal de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima, es decir que no se encuentra cumpliendo los objetivos y finalidades para los cuales fue expedido, circunstancia esta que le impiden a este Tribunal emitir un pronunciamiento de fondo, sobre la pretensión planteada.

Por las consideraciones anteriores, soy del criterio que no debe emitirse pronunciamiento de fondo, por las razones expuestas, y como dicho planteamiento no ha sido compartido por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, me veo precisado a expresar, respetuosamente, que **SALVO MI VOTO.**

Fecha ut supra,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado




KATIA ROSAS
Secretaria de la Sala Tercera

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de marzo de 2025
 DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

 Secretaria (o)