

**ENTRADA No. 45962-2021**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA DE CASTRO & ROBLES, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **COMPAÑÍA MARÍTIMA DE PANAMÁ, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA **RESOLUCIÓN ADM. No. 072-2020 DE 19 DE MAYO DE 2020**, EMITIDA POR LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

La Firma de Abogados De Castro & Robles, actuando en nombre y representación de la sociedad **COMPAÑÍA MARÍTIMA DE PANAMÁ, S.A.**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá, su Acto confirmatorio; y, para que se hagan otras declaraciones.

**I. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD**

Esta Magistratura se percata que la sociedad actora solicita la suspensión provisional de los efectos del Acto administrativo contenido en la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, sustentada en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, advirtiendo, entre otras cosas que:

“(…)

Solicitamos respetuosamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que, con el fin de minimizar los efectos adversos, daños y perjuicios a que se encuentra expuesta **CMP** a raíz del acto impugnado y confirmaciones posteriores, **ORDENEN CON CARÁCTER DE URGENCIA LA SUSPENSIÓN** de los efectos del acto demandado de ilegal por medio de esta demanda, a saber, Resolución ADM, No. 072-2020 de 19 de mayo

de 2020 emitida por la Autoridad Marítima de Panamá y, sus actos confirmatorios, la Resolución ADM No. 114-2020 de 3 de septiembre de 2020 emitida por la Autoridad Marítima de Panamá y la Resolución J.D. No. 096-2020, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá y, se **MANTENGA** la **M/N LORENA B** dentro de la licencia de operaciones de **CMP**, lo que permitiría regresar a Panamá para reasumir sus compromisos comerciales.

Fundamentamos tal solicitud en los siguientes hechos y consideraciones:

#### ***FUMUS BONI IURIS:***

(...)

La decisión contenida en la Resolución ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020 emitida por la **AMP** y, sostenida por sus actos confirmatorios, repercute enorme y adversamente sobre la empresa, ya que menoscaba la actividad al imposibilitar su ejecución, lo que también afectaría a los tripulantes panameños y a todo el personal administrativo panameño, que, en tiempos de pandemia, producto del COVID 19, deben ser considerados por la administración, ya que acarrearía serías consecuencias económicas contra estos, en tiempos tan difíciles que afronta la economía nacional.

(...)

#### ***PERÍCULUM IN MORA:***

Desde la expiración del Contrato de Fletamento adjunto como prueba a esta demanda, durante el mes de noviembre de 2020, **CMP** se encuentra imposibilitada de emplear comercialmente a la **M/N LORENA B** en Panamá, producto de los actos que atacamos con esta acción contencioso-administrativa.

(...)

Es por estas razones, que solicitamos muy respetuosamente a la Sala Tercera, que **ORDENE CON CARÁCTER DE URGENCIA LA SUSPENSIÓN**, de los efectos del acto demandado y **MANTENGA** a la **M/N LORENA B** dentro de la licencia de operaciones de **CM**, a fin de que la misma pueda mantenerse operando durante el tiempo que tome la solución judicial de esta demanda, toda vez que es impensable y excesivamente oneroso pretender que la nave **LORENA B** se mantenga sin operaciones durante todo el tiempo que demore este proceso, pues los daños causados sería irreparables.

(...)." (Cfr. fojas 15 a 18 del Expediente Judicial)

## **II. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA**

Adentrándonos en el análisis de la solicitud formulada, es importante advertir que la **suspensión provisional** implica la interrupción o detención temporal de los efectos del Acto Administrativo impugnado, de manera preventiva, hasta tanto se resuelva el fondo de la controversia. Esta suspensión está encaminada a la protección de Derechos, de tal suerte que su aplicación salvaguarde que no se

perda o sea de difícil o imposible reparación los Derechos o intereses demandados, mientras se pone fin al Proceso.

En este sentido, la facultad de acceder a la medida cautelar solicitada se encuentra establecida en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, mediante la cual esta Corporación de Justicia puede suspender provisionalmente los efectos del Acto, disposición o Resolución acusada si, a su discreción, **ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.**

Al respecto, el artículo 73 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, señala que:

**"Artículo 73:** El Tribunal de lo contencioso-administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, si a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave."

En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado en la Resolución de nueve (9) de marzo de dos mil veinte (2020):

"(...)

Como ha expresado esta Sala en oportunidades anteriores, la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*) de difícil o imposible reparación, como también la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*), **constituyen los requisitos para la suspensión de los efectos del acto que se acusa a favor del demandante.** Se trata sin duda de requisitos evidentemente vinculados, porque aun cuando del acto o resolución acusada puedan derivarse determinados perjuicios en detrimento del demandante, la Suspensión Provisional de sus efectos es admisible sólo, **cuando el demandante demuestre la existencia de una infracción manifiesta de los preceptos que cita como violados.**

(...)."1 (Lo resaltado es nuestro)

En este contexto, esta Sala, ha expresado que para las Acciones Contencioso- Administrativas se debe acreditar la apariencia de buen Derecho (*fumus bonus iuris*), que se refiere a la necesidad que la pretensión tenga un aspecto razonable de fundamento legal, aunado a la presencia del daño grave e irreversible (*periculum in mora*); es decir, peligro en la tardanza de la Resolución principal.

---

<sup>1</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 27 de septiembre de 2019.

En el caso objeto de estudio, la parte accionante solicita la suspensión provisional del Acto demandado que, entre otros aspectos, resuelve:

“(...)

**RESUELVE:**

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar a la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares para que emita a favor de la empresa COMPAÑÍA MARÍTIMA DE PANAMÁ. S.A., una nueva Licencia de Operaciones para prestar el SERVICIO DE TRANSPORTE Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE A TRAVÉS DE BARCAZAS **donde se excluya la embarcación ‘LORENA B’, con patente reglamentaria de navegación servicio exterior No. 34641-09-CH y distintivo de llamada 3ETK6.**

ARTÍCULO SEGUNDO: La nueva licencia de operación que expida la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares tendrá vigencia hasta el 04 de septiembre de 2028 y reemplaza la Licencia de Operación No. 2547 06 de septiembre de 2018. Que a su vez se mantendrá vigente hasta que a empresa COMPAÑÍA MARÍTIMA DE PANAMÁ, S.A., reciba la nueva licencia de operación.  
**La empresa queda obligada a devolver la Licencia de Operación No. 2547 06 de septiembre de 2018, para su respectiva anulación y archivo.**

ARTÍCULO TERCERO: Esta resolución no exime el pago de las tasas y derechos pendientes con la institución. **Se ordena iniciar el trámite necesario para efectuar el cobro coactivo del saldo moroso y de lo que adeuda la empresa a razón del equipo que se excluye, dando cumplimiento a los requisitos por la Ley.**

ARTÍCULO CUARTO: Informar al Proveedor de Servicio Marítimo Auxiliar que contra la presente Resolución podrá interponer Recurso de Reconsideración ante el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá o Recurso de Apelación ante la Junta Directiva de esta entidad, para lo que contará con el término de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación de este acto.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, modificado por la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008.  
Resolución J.D. No. 011-2019 de 27 de marzo de 2019 Ley No. 38 del 31 de julio de 2000.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

(...).” (Cfr. fojas 4 a 5 del Expediente Judicial)

Ahora bien, al analizar el Acto Administrativo cuya ilegalidad se demanda y, verificar la existencia de los anteriores requisitos con el fundamento utilizado para sustentar la presente solicitud de suspensión provisional, este Tribunal no observa una clara y manifiesta violación al ordenamiento jurídico.

En tal sentido, a prima facie se aprecia que, a través del Acto impugnado, a saber, la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá, se resolvió excluir la embarcación “LORENA B”, con patente reglamentaria de navegación servicio exterior No. 34641-09-CH y distintivo llamada 3ETK6, de la Licencia de Operación No. 2547 06 de septiembre de 2018, concedida a la empresa **COMPAÑÍA MARÍTIMA DE PANAMÁ, S.A.**, para prestar el servicio de transporte y suministro de combustible a través de barcasas.

Así las cosas, para el Tribunal es evidente que la comprobación de los argumentos en los que la parte actora ha fundamentado el elemento de la apariencia de Buen Derecho, requiere de un examen profundo y pormenorizado del caudal probatorio que se vaya a incorporar al Proceso en estudio y de la normativa que regula la materia, ejercicio éste que no le corresponde hacer al Tribunal en esta incipiente etapa Procesal, en la que ni siquiera se ha admitido la Demanda, sino al momento en que entremos a resolver el fondo de la situación jurídica planteada.

Al respecto, es importante destacar que para que proceda la suspensión, la posible violación a la Ley debe advertirse de una manera manifiesta o notoria, lo que no ha ocurrido en la situación en estudio, en la cual se requiere un análisis profuso para poder evaluar los cargos de ilegalidad.

En lo concerniente al peligro inminente y las afectaciones que considera le causa el Acto demandado, la parte actora alega que el mismo se basa, entre otras cosas, en que la embarcación “LORENA B”, es una barcaza cuyo mero costo de anclaje, mantenimiento y, planilla de tripulación es oneroso y, que actualmente se

encuentra imposibilitada para regresar al país a cumplir con los compromisos comerciales.

No obstante, considera el Tribunal que, por el momento, no existen elementos probatorios suficientes para demostrar la supuesta gravedad e inminencia del daño que podría producirse de no suspenderse los efectos de la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá, puesto que, precisamente, la citada Resolución, pone de manifiesto ciertas inconsistencias por la propia sociedad demandante en el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores de servicios marítimos auxiliares, contenidas en la Resolución J.D. No. 011-2019 de 27 de marzo de 2029, por la cual se aprobó el Reglamento para otorgar las Licencias de Operación de los Servicios Marítimos Auxiliares, hechos que, con base a los cargos formulados en el libelo de la Acción en estudio, ameritan un análisis que debe hacerse al conocer el fondo de la controversia y no en esta etapa del Proceso.

En anteriores ocasiones la Sala ha manifestado “la imposibilidad de acceder a la medida cautelar solicitada en aquellos casos en que la evaluación de las presuntas infracciones legales exige el indispensable examen de las pruebas y demás elementos fácticos y jurídicos que sólo pueden efectuarse responsablemente en la sentencia de fondo que resuelva la controversia”<sup>2</sup>

En referencia, citamos un extracto de la Sentencia de diez (10) de diciembre de dos mil catorce (2014), en la cual la Sala Tercera de Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en relación a un negocio similar al que ocupa nuestra atención, dispuso lo siguiente:

“(…)

Este razonamiento es cónsono con la jurisprudencia que esta Sala tiene establecida en materia de suspensión provisional, en el sentido que, en el estudio de este tipo de peticiones, no procede el análisis de aquellos aspectos fáctico-jurídicos que corresponden a la sentencia de fondo. A manera de ejemplo, conviene señalar los autos de 23 de abril de 2002 y 16 de noviembre de 2000, en los que la Sala indicó lo siguiente:

---

<sup>2</sup>Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 23 de septiembre de 2019.

‘En el caso bajo examen, la petición de suspensión provisional no procede, en primer lugar, porque del estudio preliminar de los cargos de ilegalidad expuestos en la demanda no se advierten, a primera vista, violaciones ostensibles o manifiestas de los preceptos que se citaron como violados. Con relación a este punto, es pertinente indicar que en su libelo el peticionario se refiere a cuestiones de hecho y de derecho que no sólo requieren de un estudio más detenido, sino también del examen de las piezas probatorias que permitan a la Sala contar con mayores elementos de juicio para juzgar la legalidad del acto demandado’.

‘Por otro lado, **del examen preliminar de los cargos formulados se desprende que la complejidad del tema a tratar, que amerita un análisis que debe hacerse al conocer el fondo de la controversia y no en esta etapa del proceso.** En anteriores ocasiones la Sala ha manifestado la imposibilidad de acceder a la medida cautelar solicitada en aquellos casos en que la evaluación de las presuntas infracciones legales exige el indispensable examen de las pruebas y demás elementos fácticos y jurídicos que sólo pueden efectuarse responsablemente en la sentencia de fondo que resuelva la controversia’.

(...)” (La negrita es de esta Sala)

Por lo anterior, esta Sala es del criterio, que en la solicitud de medida cautelar, no han sido probados perjuicios graves, como para conceder la misma, tomando en consideración que, además de los requisitos establecidos en la Ley, se requiere que la reclamante compruebe con su solicitud, los hechos alegados para fundamentar la misma, la cual debe ser plenamente motivada, a efectos de aportar los elementos de juicio que justifiquen la urgente necesidad de adoptar la medida de suspensión.

En este sentido, resulta claro, que para acceder a la medida cautelar, resulta insuficiente que el recurrente enuncie su solicitud y la ocurrencia de un supuesto daño, siendo imprescindible que el mismo compruebe de forma incuestionable, los hechos que la motivan, suministrando los elementos de juicio que justifiquen la necesidad de adoptar, con urgencia, la medida solicitada.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera que no se puede acceder a la solicitud de suspensión de los efectos de la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá, no sin antes advertir que la presente consideración, no supone un

criterio final para la Decisión de fondo que será emitida en la etapa procesal correspondiente.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ACCEDE** la Solicitud de Suspensión Provisional de los efectos de la **Resolución No. ADM. No. 072-2020 de 19 de mayo de 2020**, dictada por la Autoridad Marítima de Panamá.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA