

2 de febrero de 1996.

SU EXCELENCIA
NITZIA R. DE VILLAREAL
MINISTRA DE COMERCIO E INDUSTRIA
E. S. D.

Señora Ministra de Comercio e Industrias:

Pláceme dar contestación a su atenta Nota D.M. N°0017-96, del 4 de enero del año corriente, a través de la cual, concretamente se nos consulta:

"... si la Dirección General de Recursos Marinos debe proceder o no a reactivar una Licencia de Pesca de Camarón, correspondiente a la nave "DON ALFONSO", propiedad de DON FIDEL S.A., secuestrada por extranjeros en el Golfo de Panamá, de la cual nunca se conoció su paradero."

Nos explica Usted, que la finalidad de la sociedad beneficiaria al solicitar la reactivación de las Licencia de Pesca de Camarón N°. C-092, es la explotar nuevamente la actividad por medio de una nueva nave, que reemplazaría a la robada y secuestrada "DON ALFONSO".

Lo antes expresado, nos lleva al análisis jurídico de determinar si, en efecto, debe entenderse el robo de las motonaves como una causal de cancelación definitiva de las Licencias de Pesca de Camarón por pérdida total.

Sobre las causales de cancelación de estas licencias, los artículos décimo-segundo y décimo-tercero del Decreto N°10 de 28 de febrero de 1985 -por el cual se reglamenta la pesca de camarones en aguas territoriales de la República, disponen lo siguiente:

"ARTICULO DECIMO SEGUNDO: En caso de pérdida total de un barco camaronero por hundimiento, incendio, deterioro absoluto; venta al exterior o transformación a otro tipo de pesca o actividad, se cancelará definitivamente la Licencia de Pesca de Camarón.

Para los efectos de este Artículo se entiende por pérdida total de la nave todos aquellos casos en que el casco de la misma pierda su integridad física por destrucción, o no sea recobrabable por hundimiento".

"ARTICULO DECIMO TERCERO: A las naves camaroneras amparadas con Licencia de Pesca de Camarón que abandonen el país se le concederá un plazo de tres (3) años para su regreso. Pasado ese lapso se les cancelará definitivamente la Licencia de Pesca de Camarón".

Los artículos reproducidos, nos señalan los supuestos de cancelación de licencia de pesca de camarón, así:

- a) Hundimiento de la nave.
- b) El incendio de la embarcación .
- c) El deterioro absoluto de la nave.
- d) La venta al exterior del bote.
- e) Su transformación o cambio a otro tipo de actividad o pesca, y
- f) A las naves que abandonen el país, y que en un plazo de tres (3) años no regresen.

Por su parte, el artículo décimo cuarto ibidem, prevé un caso especial de cancelación definitiva de licencia, y la expedición de una nueva licencia, a la embarcación que se encuentre en el supuesto allí contemplado.

Dicha norma es del siguiente tenor literal:

"ARTICULO DECIMO CUARTO: A partir de la promulgación del presente Decreto no se expedirán nuevas Licencias de Pesca de Camarón. Sin embargo, será permitido reemplazar dos (2) barcos viejos por uno nuevo si el interesado se compromete a retirar de la pesca de camarón, en forma definitiva, a las dos embarcaciones obsoletas, a las que se les cancelarán las Licencias. La nueva embarcación será amparada con una nueva Licencia de Pesca de Camarón y dicha embarcación no será mayor en dimensión que la mayor de las naves obsoletas reemplazadas."

Ahora bien, en el caso bajo análisis nos encontramos ante el hecho que la nave DON ALFONSO, de propiedad de la empresa DON

FIDEL, S.A., fue secuestrada por extranjeros en el Golfo de Panamá, de la cual nunca se conoció su paradero. Este hecho, no se encuentra previsto entre los supuestos que dan lugar a la cancelación definitiva de una Licencia de Pesca de Camarón, de allí, pues, que los mismos no le pueden ser aplicables a la sociedad autorizada propietaria de la nave afectada por el secuestro.

No podemos dejar de lado, el hecho de que la acción u oficio de capturar peces en el litoral enmarca una de las más antiguas actividades del hombre. Tal forma de producción, que partió en sus orígenes del empleo de las más rústicas y artesanales técnicas, ha sido objeto, gracias a una intensa labor de investigación y experimentación, de cambios radicales en las últimas décadas. El sobreesfuerzo continuado, han llegado a poner en peligro la cantidad y calidad del recurso pesquero, lo que ha obligado a los Estado ribereños, como Panamá, ha establecer necesarias y urgentes políticas de limitación y reglamentación de dichas actividades.

Por otra parte, debemos tener presente lo señalado en el artículo segundo del Decreto N°10, cuando al referirse a una de las características de las mencionadas Licencias, nos dice:

"ARTÍCULO SEGUNDO: La Licencia de Pesca de Camarón es intransferible y ampara la actividad desarrollada por el titular de un barco específico."

Esta Procuraduría, luego de analizar el Decreto Reglamentario N°10 de 1985, así como la documentación remitida, considera que sí es dable la reactivación de la Licencia de Pesca de Camarón, solicitada por la empresa DON FIDEL, S.A. Este criterio tiene su fundamento, en las siguientes consideraciones: la Licencia de Pesca de Camarón que originalmente se le otorga a los propietarios de la nave DON ALFONSO, constituye un típico acto administrativo de autorización, declarativo de derechos subjetivos a favor de un particular, y dicho acto no puede ser revocado por la propia Administración, salvo la existencia de un texto legal expreso que lo permita; el mencionado acto administrativo está amparado por el principio de irrevocabilidad.

Con relación a este principio, la doctrina dominante entre los distintos autores de Derecho Administrativo sostiene que el acto administrativo es irrevocable cuando el mismo declara derechos subjetivos y causa estado, a menos que exista norma que le otorgue a la Administración potestad expresa para revocarlo. Dromi lo reseña claramente cuando dice:

"La estabilidad del acto administrativo es un

carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado" (DROMI, José Roberto. Derecho Administrativo; Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires; 1994, p. 162)

Sobre este tema el Dr. Olmedo Sanjur, catedrático nacional de Derecho Administrativo, apoyado en la doctrina de autores como Garrido Falla, Manuel María Díez, Castrejón Paz y Rodríguez Román, entre otros, y en la jurisprudencia nacional y extranjera, especialmente la española, expuso, en un artículo monográfico, su punto de vista sobre el particular.

Define el nombrado jurista el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos como "...la imposibilidad de revocar de oficio un acto administrativo en firme, que declare o reconozca, derechos a favor de terceros".

Considera que en cuanto a la finalidad de este principio "...es fundamental en lo atinente a la firmeza y seguridad jurídica de las relaciones que generan los actos administrativos" y sobre los límites de la potestad de revocación, cita estos conceptos de Díez:

"En cuestión de límites de la potestad de revocar es necesario señalar que nos hemos de referir al acto administrativo puro, dictado para resolver un caso concreto, por cuanto ciertos actos de la Administración, como los reglamentos, con contenido normativo, pueden revocarse en cualquier momento como las leyes." (Cfr. "Esbozo de principio de irrevocabilidad de los actos administrativos", Revista Lex, septiembre-diciembre de 1979. Nº14, pp. 27, 28 y 29)

Este cardinal principio de Derecho Público ha sido reconocido por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, cuando en fallos de 30 de junio de 1975 y 18 de julio de 1980, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, manifestó:

"Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en su función administrativa, no puede revocar o

modificar actos suyos que hayan creado, situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular"

"Por lo demás, hay que tener presente que los actos administrativos que reconocen derechos a favor de particulares no pueden ser revocados o anulados de oficio, según lo ha declarado ya nuestra jurisprudencia contenciosa-administrativa, en fallo de 6 de septiembre de 1944:

"Dada una situación jurídica individual, reconocida por virtud de una resolución administrativa ejecutoriada, no es potestativo de la entidad que expidió bajo el imperio de la ley, por sólidos fundamentos de Derecho Público, revocar su propia resolución".

En conclusión, reiteramos nuestro criterio de que sí es procedente la reactivación de la Licencia de Pesca de Camarón, a los propietarios de la nave DON ALFONSO, por parte de la Dirección de Recursos Marinos del Ministerio de Comercio e Industrias. Tal como se manifestó en los párrafos precedentes, la situación de la mencionada nave no encaja en los supuestos que dan lugar a la cancelación definitiva de la Licencia.

Por último, compartimos la tesis de la Licenciada Mayela Espino de Harris, Directora de Asesoría Legal del Ministerio a su cargo, cuando señaló:

"El motivo que fundamenta la petición formulada para la reactivación de la licencia de pesca de camarón para dicha motonave, no está considerado como una de las causales previstas en el Decreto Ejecutivo antes citado que justifican la cancelación de una licencia para esta actividad, de allí que consideramos que, salvo mejor opinión jurídica distinta en contrario, y tomando en consideración que en base a que la naturaleza jurídica de las normas del procedimiento administrativo en Panamá, las cuales son de orden público, donde expresamente establece, y siendo que por motivos no imputables al propietario de la nave, la misma desapareció, no encontramos

impedimento legal alguno para que la Dirección de Recursos Marinos reactive la licencia de pesca de camarón solicitada."

Esperando haber absuelto en debida forma su interesante consulta, atentamente,

DR. JUAN J. CEBALLOS HIJO
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJC/23/mcs.