



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de noviembre de 2017  
C-100-17

Licenciado

**Iván E. Flores M.**

Administrador General, Encargado

Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá

E. S. D.

Señor Administrador:

Por este medio damos respuesta a su nota No. AG-996-17 de 13 de octubre de 2017, recibida en este Despacho el 16 de octubre del año en curso, por medio de la cual nos consulta sobre la viabilidad de aceptar una solicitud, formulada por parte del antiguo y el nuevo propietario de dos naves “viejas”, para que se revoque una resolución por medio de la cual se cancelaron dos licencias de pesca de camarón y se otorgó el derecho a obtener una nueva licencia para una nave “nueva”, de forma que se reestablezcan las licencias canceladas y el nuevo propietario pueda renovarlas.

Al respecto, esta Procuraduría es de la opinión que, aun cuando consideramos que tanto el antiguo como el nuevo propietario podrían estar legitimados para solicitar la revocatoria de la resolución que cancela las dos licencias de pesca de camarón y otorga el derecho a obtener una nueva, ello no sería factible.

Nuestra opinión tiene como fundamento distintos aspectos de hecho y de derecho que pasamos a explicar.

La resolución cuya revocatoria se pretende, es un acto administrativo cuya definición encontramos en el numeral 1 del Artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece que el **Acto Administrativo** es una 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.

Seguidamente, dicho artículo establece las condiciones para la existencia y validez del acto administrativo de la siguiente manera:

“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**, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; **causa**, relacionada con los hechos, antecedentes y el

derecho aplicable; **motivación**, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; **procedimiento**, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y **forma**, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.”

(Resaltamos nosotros)

De forma complementaria, el numeral 90 del Artículo 201 define el concepto de Resolución de la siguiente forma:

“90. *Resolución.* Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutive contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.”

Por su parte, el Artículo 36 de la misma Ley 38, desarrolla el **principio de estricta legalidad administrativa** consagrado en el Artículo 18 de la Constitución Política, el cual, en términos generales, dispone que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta. Veamos:

“**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.”

A su vez, el Artículo 46 de la Ley 38, establece lo que conocemos como el **principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**, que consiste en la obligatoriedad de la aplicación de estos, salvo que sus efectos hayan sido suspendidos o declarados contrarios a la constitución y la ley por autoridad competente, así:

“**Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

Ahora bien, dicha presunción de legalidad no es absoluta, toda vez que un acto administrativo es susceptible de ser declarado nulo como consecuencia de la impugnación oportuna, ante autoridad competente, por quien tenga interés legítimo y presente las pruebas suficientes de que el acto impugnado es contrario a la Constitución y/o la Ley.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado también sobre el particular. Podemos citar, a manera de ejemplo, la Sentencia de dicha sala de 30 de diciembre de 2011, que al respecto señala lo siguiente:

“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad. El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266).”

En este orden de ideas, cabe señalar que, ciertamente, a la Administración le es permitido revocar sus propios actos con fundamento en el Artículo 62 de la Ley 38, tal como quedó modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009. Veamos:

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.”

Sobre la revocatoria del acto administrativo a la que se refiere la norma señalada, consideramos oportuno destacar parte de un fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 11 de diciembre de 2008:

“En cuanto al tema de la revocatoria de oficio, el autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez la define como **“la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc”**. (SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57)

Ahora bien, la definición anterior recoge parcialmente lo consagrado en el artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, pues de una lectura de esta norma legal se logra concluir que la revocatoria de oficio de actos administrativos efectivamente constituye una extinción, ya sea total o parcial, de un acto administrativo de carácter individual por parte de la propia Administración.

El carácter restrictivo que debe dársele a esta figura obedece ciertamente al contenido de los actos que son objeto de la revocatoria, que tal como lo indica la norma, son aquellos en que se reconocen o declaran derechos a favor de terceros.

En seguimiento de lo anterior, el artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000 enuncia de forma expresa los supuestos en que puede procederse a la revocatoria de oficio de un acto administrativo que reconoce derechos subjetivos a favor de terceros. En ese sentido, la norma legal enuncia las siguientes condiciones:

- 1.-Cuando el acto administrativo fue emitido por una autoridad sin competencia para ello;
- 2.-Cuando el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlo;
- 3.-Si el afectado consiente en la revocatoria; y,
- 4.-Cuando así lo disponga una norma especial.

**Cabe señalar que el legislador patrio demarcó claramente el alcance de la figura de la revocatoria de oficio así como los motivos que la justifican, en atención a que en las actuaciones administrativas deben regir una serie de principios tales como el de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica frente a los administrados.**

**En base a lo anterior, podemos concluir señalando que la revocatoria de oficio es una potestad de la Administración Pública que debe utilizarse de forma restrictiva, la cual debe ser motivada adecuadamente, puntualizando las razones de interés público que la aconsejan, y tomando en consideración la vigencia de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe.**<sup>1</sup>

(Subrayamos y resaltamos nosotros)

Es decir, que la revocatoria de un acto administrativo es procedente únicamente si estamos frente a determinadas circunstancias. Al respecto, consideramos oportuno revisar lo señalado por este Despacho en respuesta a una consulta formulada por el Ministerio de Ambiente, la cual guarda relación con el tema que nos ocupa:

“En este sentido, para establecer si una solicitud de revocatoria presentada con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, puede o no ser acogida; deberá verificarse lo siguiente:

1. Que el acto administrativo cuya revocatoria se solicita, haya sido dictado luego de la entrada en vigencia del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es decir, después del 1 de marzo de 2001.
2. Que la petición se dirija contra un acto administrativo definitivo (no procede contra actos preparatorios, es decir, aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o que

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Demanda Contencioso Administrativo de ~~Plaza Jurisdicción~~ Héctor Delgado vs Director General de la Caja De Seguro Social

satisfacen un requisito posterior a ella; cuya condición puede variar).

3. Que dicha resolución reconozca o declare derechos a favor de terceros (no cabe contra actos administrativos de otra índole; v.g., los sancionatorios).

4. Que la resolución se encuentre en firme, es decir, que el afectado haya sido debidamente notificado y no se hubiere interpuesto recurso administrativo contra el mismo; o habiendo sido interpuesto, no estuviere pendiente de decisión.

5. Que el peticionario acredite su condición de tercero interesado, esto es, que tiene derecho o intereses propios vinculados al contenido del acto objeto de la petición. Si alguno de los presupuestos indicados ut supra, no se cumplieren, la petición deberá rechazarse de plano, por lo que no podrá admitirse; pero si se cumplieren todos ellos, se deberá proceder al análisis de fondo, sobre la configuración o no de la causal invocada.”<sup>2</sup>

Debemos partir del hecho de “que la viabilidad de aplicar el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, dependerá de que estemos frente a una resolución en firme en que la autoridad haya adoptado una decisión que reconozca derechos a terceros.”<sup>3</sup>

El artículo 62 de la Ley 38 se fundamenta en otra regla o principio general del derecho administrativo panameño: el de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Dicha regla general plantea que los actos de la administración, al presumirse legales, deben ser mantenidos y respetados en todas sus partes, salvo que sean denunciados de ilegales o que la propia administración los revoque con base en lo establecido en el Artículo 62. En ambos supuestos, las personas que se consideren afectadas, pueden presentar los recursos que consideren oportunos, según sea el caso.

También resulta importante destacar que, los actos administrativos que crean o modifican una situación jurídica de carácter particular o reconozcan un derecho de la misma categoría no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, salvo que el acto haya sido emitido por una autoridad que carecía de competencia para ello; cuando se haya emitido producto de actos de defraudación y engaño por parte del beneficiario del acto; o bien, cuando una norma especial lo disponga expresamente.

En el caso planteado en su consulta, el acto administrativo cuya revocatoria se pretende, es decir, una resolución que cancela dos licencias de pesca de camarón y otorga el derecho a obtener una nueva licencia para una nueva nave, debe ser revocado por otro acto administrativo (resolución) que, para ser válido, debe reunir los requisitos establecidos tanto en el Artículo 201 como en el 62 de la Ley 38 de 2000. Además, como hemos visto, no puede ser emitido en contravención de ninguna norma vigente.

---

<sup>2</sup>Procuraduría de la Administración, Consulta C-068-17, Autoridad Nacional de Ambiente, 10 de julio de 2017.

<sup>3</sup> Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 31 de marzo de 2015, Demanda de Plena Jurisdicción, Embutidora Don Vincente S.A. vs Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental.

Consideramos que, según lo establecido en último párrafo del Artículo 62, tanto el antiguo propietario de las naves cuyas licencias fueron canceladas, como el nuevo propietario, gozarían de legitimidad para solicitar la revocatoria de la resolución que cancela las licencias y otorga el derecho de obtener una nueva, sin embargo, tomando en consideración que la revocatoria tendría efectos hacia el futuro, una vez quede en firme, somos de la opinión que la misma no resultaría viable por varios motivos que detallamos a continuación:

En primer lugar, cabe destacar que, tal como señala el criterio expresado en la consulta, la revocatoria no cabe contra actos preparatorios, por lo cual, la aplicación del Artículo 62 de la Ley 38 únicamente sería viable si el acto administrativo cuya revocatoria se pretende, otorga una licencia de pesca de camarón nueva para una nave nueva, y no el derecho de obtener dicha licencia, como parece ser el caso.

En este orden de ideas, si la licencia efectivamente fue otorgada, tendría que ser anulada, sin embargo, las licencias canceladas no podrían ser restablecidas, de acuerdo con la legislación vigente sobre la materia.

El Decreto No. 10 de 28 de febrero de 1985 que regula la pesca de camarones en aguas territoriales de la República de Panamá, contiene varias disposiciones que consideramos necesario resaltar y comentar. Veamos:

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

(Subrayamos y resaltamos nosotros)

Es decir, que las licencias canceladas que amparaban las naves viejas, aun cuando fueran rehabilitadas, permanecerían a nombre del antiguo propietario de dichas naves y no podrían ser transferidas al nuevo propietario para que este las renovara. Además, dado que el titular de las naves y de las licencias en la actualidad no es la misma persona, las últimas quedarían insubsistentes y tendrían que ser canceladas para emitir nuevas licencias, lo que tampoco consideramos posible, como veremos más adelante.

**“ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: En la venta, cesión o traspaso de una embarcación camaronera no se incluye la Licencia de Pesca de Camarón. El nuevo propietario tendrá derecho a solicitar y obtener una nueva Licencia de Pesca de Camarón para amparar a la nave adquirida, siempre que ésta continúe en la pesca de camarón. La solicitud deberá hacerse en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha del traspaso.”**

(Subrayamos y resaltamos nosotros)

En otras palabras, a partir de la fecha de la compraventa de las dos naves viejas, el nuevo propietario tendría 6 meses para solicitar una Licencia de Pesca de Camarón para cada una de ellas, siempre y cuando las naves continuaran en la actividad de pesca del camarón, lo cual, resultaría imposible, puesto que, según señala la consulta, el antiguo propietario se comprometió expresamente a retirar las naves de dicha actividad, por lo que las mismas habrían sido vendidas sin la licencia de pesca de camarón.

**“ARTÍCULO DÉCIMO 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.”

(Subrayamos y resaltamos nosotros)

De acuerdo con lo establecido en el Artículo Décimo Cuarto citado, en concordancia con los artículos Segundo y Décimo Primero comentados, consideramos que la ARAP no podría expedir nuevas licencias de pesca de camarón para las naves “viejas”.

Resumiendo, según la consulta, las razones por las que no sería viable la revocatoria son las siguientes:

- El acto administrativo cuya revocatoria se pretende, no emite una licencia sino el derecho a obtenerla, por lo que, tratándose de un acto preparatorio, no podría aplicarse el Artículo 62 de la ley 38 de 2000;
- Al momento de su compraventa, las naves “viejas” no contaban con licencia de pesca de camarón pues su entonces propietario se había comprometido a retirarlas de la actividad;
- Aun en el evento de que se revocara la resolución que canceló las licencias de las naves, las mismas estarían a nombre de una persona distinta al propietario actual de las naves y según se ha visto, las licencias no podrían ser transferidas;
- El nuevo propietario de las naves tendría únicamente 6 meses, a partir de la compraventa, para solicitar la licencia de pesca de camarón, siempre y cuando, dichas naves hubiesen continuado en la actividad de pesca de camarón, lo que, según la consulta, no es el caso.
- Tampoco podría la ARAP emitir nuevas licencias para las naves “viejas”, puesto que, esta es una prohibición expresa de la norma que regula la materia.

Debemos señalar que las restricciones a la pesca del camarón impuestas por el Decreto 10 de 1985 y la redacción del Artículo Décimo Cuarto en particular, nos permiten colegir que la intención de la Administración con su emisión era controlar e incluso reducir el número de embarcaciones dedicadas a la pesca de camarón. Esta intención se ve reforzada con la expedición del Decreto Ejecutivo No. 76 de 4 de octubre de 1994, el cual señala que a partir de la promulgación del mismo, tampoco se expedirían nuevas licencias para pesca de camarón de profundidad.

Es decir, que el interés de la Administración con el establecimiento de estas restricciones era precisamente lo que ocurrió cuando se emitió la resolución que canceló las dos licencias de pesca de camarón, sacando de la actividad dos naves y permitiendo en su lugar la operación de una sola con una nueva licencia.



En este sentido, si se revocara la resolución que origina su consulta, podría estarse contraviniendo el interés público que persiguen las normas que regulan la materia, que es lo contrario de lo que buscaba el legislador cuando estableció la posibilidad de revocatoria de los actos administrativos por la propia Administración.

Dicho de otra manera, tomando en consideración que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha señalado que la revocatoria del acto administrativo debe ser motivada adecuadamente, puntualizando las razones de interés público que la aconsejan, y tomando en consideración la vigencia de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe, no se vislumbra cómo ocurriría esto si se revocara el acto administrativo bajo los supuestos descritos en la consulta. Más bien ocurre lo contrario.

En este sentido, consideramos que si el acto administrativo descrito en la consulta, por el cual se cancelaron dos licencias de pesca de camarón y se otorgó el derecho a obtener una nueva licencia para una nueva nave, fue emitido de acuerdo con la legislación vigente sobre la materia y se encuentra en firme, está revestido de ejecutoriedad (capacidad de surtir efectos jurídicos) y ejecutividad (potestad de la Administración de hacerlo cumplir por sus propios medios aun contra la voluntad del administrado) y surte plenos efectos jurídicos en los términos en que fue dictado, por tanto es de obligatorio cumplimiento.

Por último, sería recomendable que la ARAP establezca, si aún no lo ha hecho, un mecanismo que le permita dar seguimiento a las embarcaciones cuyo retiro de la actividad de pesca de camarón se ofrezca, para obtener el beneficio que otorga el Artículo Decimocuarto del Decreto 10 de 1985, de forma que exista certeza de que efectivamente han sido retiradas de la actividad.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/skdf