

Panamá, 4 de agosto de 2000.

Licenciado

JERRY SALAZAR

Administrador General

Autoridad Marítima de Panamá

E. S. D.

Licenciado Salazar:

Cumpliendo con nuestra función legal de servir de consejera jurídica a los funcionarios administrativos que requirieren determinada interpretación de la Ley, procedemos a dar respuesta a su Nota ADM. N°1332-00 de fecha 5 de julio del 2000 y recibida en este Despacho el 10 de julio del año que decurre, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre lo siguiente:

“¿Pueden los funcionarios de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá, ingresar a embarcaciones para decomisar con la cooperación de la Fuerza Pública Nacional, redes de enmalle con luz de malla menor de tres (3) pulgadas, (lo que es un arte de pesca ilegal), sin autorización previa u orden de allanamiento?”

Del contenido de su Consulta emergen dos (2) situaciones por las cuales los funcionarios de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros pueden realizar las inspecciones para hacer cumplir las disposiciones referentes a la pesca ilegal.

Veamos:

Primeramente, consulta nuestra opinión si los funcionarios de la antes mencionada Dirección pueden ingresar a las embarcaciones que se encuentren en aguas territoriales y con la colaboración de los agentes de la Fuerza Pública Nacional proceder al decomiso de las redes de enmalle con luz de malla menor de tres (3) pulgadas, sin autorización previa u orden de allanamiento.

En segundo lugar, plantea Usted la situación en que los funcionarios de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá, puedan ingresar a locales comerciales o residencias donde se encuentren estos mismos instrumentos o artes de pesca ilegales con la finalidad de llevar a cabo el decomiso de estos, sin autorización previa u orden de allanamiento.

Antes de exponer nuestra opinión sobre el punto planteado consideramos importante transcribir el artículo 25 del Decreto Ley N°17 de 9 de julio de 1959, citado por Ustedes como el fundamento legal para proceder al decomiso de los instrumentos utilizados en la pesca ilegal.

“Artículo 25. Los Inspectores de los Puertos, los Alcaldes y los funcionarios del Departamento de Pesca e Industrias Conexas y de la Sección de Bosques del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, debidamente autorizados, velarán por el cumplimiento de las disposiciones vigentes o que se promulguen en materia de pesca. A este efecto podrán abordar y registrar cualquier embarcación pesquera en aguas territoriales nacionales, y las de bandera panameña en cualquier circunstancia. Asimismo, podrán inspeccionar todos los depósitos, fábricas y demás establecimientos o lugares dedicados a la pesca o a las industrias conexas.”

Del asunto planteado por Ustedes entendemos que el artículo transcrito es aplicado en los períodos de veda del camarón, es decir en el período previamente establecido en el artículo Décimo Tercero

del Decreto de Gabinete N°124 de 8 de noviembre de 1990, modificado por el Decreto Ejecutivo N°41 de 4 de octubre de 1991.

Observamos, igualmente, que son tres (3) los funcionarios responsables de velar por el cumplimiento de las normas relativas a la pesca, a saber:

- a) Los Inspectores de los Puertos;
- b) Los Alcaldes; y
- c) Los funcionarios de la Dirección de Recursos Marinos y Costeros.

El artículo 25, arriba transcrito, claramente establece que, dichos funcionarios, para poder realizar las funciones allí adscritas, deben estar "...debidamente autorizados..." Lo aquí resaltado significa que, para realizar las inspecciones a que se refiere la norma, deben estar autorizados por la autoridad responsable de aplicar las sanciones, o sea, la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá.

La ejecución de lo dispuesto por esta norma exige por parte de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros, antes de iniciarse el período de veda aludido, la dictación de una Resolución General que autorice a los funcionarios mencionados en el artículo 25 del Decreto Ley 17 de 1959, para que cumplan con el contenido del mismo, comprendiendo los abordajes, registros y decomisos en aguas territoriales, así como las inspecciones en los depósitos, fábricas, etc. en tierra firme, especificando el alcance de dicha autorización según lo dispuesto en la Ley. Esta Resolución es lo que la Ley requiere para que los funcionarios respectivos estén "...debidamente autorizados..." para llevar a cabo sus funciones. De no emitirse esta Resolución General, que no es más que la delegación de funciones de la autoridad competente, cualquier inspección, registro o allanamiento realizado carecería de la legalidad que tales actividades exigen.

Con relación al abordaje y registro de las embarcaciones que se encuentren en aguas territoriales panameñas, deberán hacerse acompañar por agentes del Servicio Marítimo Nacional, quienes están facultados por Ley para cumplir su función de Policía Marítima en los casos de pesca ilegal, tal como se desprende del contenido

del Artículo Décimo del Decreto de Gabinete N°33 de 10 de febrero de 1990, modificado por el Decreto de Gabinete N°42 de 17 de febrero de 1990, el cual específicamente preceptúa lo siguiente:

“Artículo Décimo. El Servicio marítimo Nacional tendrá las funciones específicas... **También tendrá las funciones de policía marítima, especialmente en prevención de la piratería, la pesca ilegal, el contrabando y la inmigración ilegal, en apoyo a las dependencias correspondientes.**”

Referente a las inspecciones en tierra firme a los depósitos, fábricas y demás establecimientos dedicados a la pesca o a las industrias conexas, la Resolución sugerida es el instrumento legal que autoriza tales actividades. Para ello, igualmente, en esta ocasión deberán hacerse acompañar por las autoridades de Policía del lugar, ya sea el Alcalde, el Corregidor o el Regidor respectivo, según fuese el caso.

La realización de la diligencia de inspección o allanamiento con la respectiva autoridad de Policía, tiene su fundamento en la norma constitucional que establece la inviolabilidad del domicilio (artículo 26) y en el Código Administrativo que la desarrolla (Artículo 1099), las cuales transcribimos a continuación:

“Artículo 26. El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres. Los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las Leyes sociales y de salud pública.”

“Artículo 1099. Las autoridades de Policía no podrán allanar las habitaciones o edificios

particulares si no por motivos legales y conforme al procedimiento que establece este Código en el lugar correspondiente."

Como quiera que las autoridades con facultad para dar cumplimiento a las órdenes de allanamientos son las autoridades de Policía locales, la Autoridad Marítima de Panamá no puede obviar este procedimiento, ya que estaría incurriendo en algunas posibles conductas penales, tales como el abuso de autoridad y la extralimitación de funciones.

Con relación al decomiso, figura jurídica de extraordinaria importancia en este giro de las actividades de la Autoridad Marítima de Panamá para preservar y proteger las especies marinas objeto de la veda, es prudente anotar que el artículo 31 del Decreto Ley N°17 de 1959 precisa que cualquier infracción de las prohibiciones generales de pesca será sancionada con el decomiso del producto y una multa.

Sin embargo, mediante el Decreto Ejecutivo N°16 de 30 de marzo de 1981, modificado por el Decreto Ejecutivo N°31 de 30 de junio de 1982, se reglamentó el artículo 11 del Decreto Ley N°16 de 1959, estableciéndose en el Artículo Sexto el decomiso de las redes o paños utilizados en la pesca.

Posteriormente se dicta el Decreto Ejecutivo N°124 de 8 de noviembre de 1990, "Por medio del cual se dictan disposiciones para regular la pesca del camarón". En este Decreto Ejecutivo, se establece una medida especial para las redes utilizadas en la pesca del camarón, es decir, los trasmallos no pueden tener una malla menor de tres (3) pulgadas de longitud, medida de nudo a nudo, con la malla completamente extendida.

Las infracciones a las disposiciones del Decreto Ejecutivo en mención serán sancionadas con la cancelación del permiso de pesca respectivo y la aplicación de lo dispuesto en el artículo 297 del Código Fiscal, el cual establece multas hasta mil balboas si se trata de naves dedicadas a la pesca para el mercado nacional o su procesamiento en el país y de B/10,000.00 hasta B/100,000.00, si se trata de naves de servicio internacional, según la naturaleza de la infracción.

Sin embargo, a nuestro juicio, irrumpir en una residencia con el propósito de decomisar las redes de enmalle con luz de malla menor de tres (3) pulgadas que allí se encuentren, por el solo hecho de estar descritas como arte de pesca ilegal, es atentatorio contra los principios del debido proceso legal y la presunción de inocencia, contenidos en los artículos 21 y 22 de la Constitución Política, pues la disposición que faculta a la Dirección de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá, es clara al precisar que se decomisará "...las redes o paños **utilizados** en la pesca..."

Lo anterior significa, que no pueden proceder a decomisar aquellas redes o paños que no estén siendo utilizados para la pesca, como serían aquellos encontrados en los sitios descritos por Ustedes, sin que existiese ningún otro indicio o evidencia que los mismos hayan sido utilizados.

Ahora bien, **¿qué hacer en aquellos casos en que en aguas territoriales se encuentren embarcaciones provistas de las mismas mallas de uso prohibidas en la veda, pero sin producto en sus bodegas?** e, igualmente, **¿qué hacer en aquellos casos en que se encuentren en tierra firme en depósitos, residencias, etc., mallas de uso prohibidas en épocas de veda?**

Con relación a los primeros casos, es obvio que las embarcaciones así provistas se han lanzado a las aguas a pescar, pues ningún empresario, pequeño o mediano o grande, dueño de tales embarcaciones va a hacer una inversión en tripulación, combustible, etc., sin que ello tenga como finalidad la realización de la pesca. Por tanto, en estos casos procede el decomiso de las redes descritas como prohibidas, además de la aplicación de las otras sanciones establecidas.

Sin embargo la situación en tierra firme es un tanto diferente, pues si las redes están acompañadas del producto, no habría ninguna discusión si procede el decomiso de las redes o paños, pues es obvio que los mismos fueron utilizados para la pesca del producto objeto de la veda. Sin embargo, a nuestro juicio, si no se obtienen evidencias que las redes han sido utilizadas para la pesca, como por ejemplo que las mismas se encuentren secas y la inexistencia del producto deberá actuarse como lo indicamos en párrafos anteriores respecto a las residencias. A contrario sensu, en aquellos casos en

que existan evidencias que las mallas o paños hayan sido utilizados para la pesca (encontrarse mojadas), sin embargo no se logra ubicar el producto, procede el decomiso de las mismas.

Los planteamientos realizados en los párrafos anteriores los fundamentamos, como ya lo hemos señalado, en el cumplimiento del debido proceso y la presunción de inocencia, principios éstos que deben estar presentes en todos los procesos en que involucre a una persona, incluso en los procesos de policía administrativa, como es la situación que nos ocupa.

Esperando que nuestra opinión sirva para despejar las dudas que le motivaron a elevar tan interesante consulta, atentamente,

Original
Firmado

Mdo. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/cch.