

, 11 de enero de 1991.

Dr. Manuel A. Bernal
Jefe del Departamento Técnico
Dirección General Consular y Navas
Ministerio de Hacienda y Tesoro
E. S. D.

Señor Jefe del Departamento Técnico:

Doy contestación a su consulta Nº 609-01-145DTCN del 17 de octubre del año en curso y recibida el 18 del mismo mes y año, relativa a si en su capacidad para expedir licencias de marinos y oficiales de la Marina Mercante Panameña, está facultado para revocar aquellas expedidas con anterioridad donde se detecten irregularidades por no cumplirse los requisitos exigidos en la resolución Nº 603-04-150 ALCN de 16 de julio de 1986.

Luego de sus multiples visitas a este Despacho y en conformidad con la documentación adicional presentada a finales del mes de octubre, y durante el mes de noviembre interpreté -equivocadamente- que su interés respecto a la consulta original había perdido su razón de ser. Por Tal motivo no le di contestación oportuna sino que dirigí mi atención hacia los puntos que interesaban a la Contraloría General de la República, lo cual culminó con la contestación Nº 3266 D.C. de 26 de noviembre, próximo pasado, dirigida al Ministro de Hacienda y Tesoro. Comoquiera que en su nota de 11 de los corrientes reitera su consulta, procedo a atenderla no sin antes presentarles mis disculpas por la confusión antes mencionada.

A este respecto, debo indicarle que la función de consejo jurídico de esta Procuraduría esta supeditada al cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los artículos 346 (numeral 6) y 348 (numeral 4) del Código Judicial.

De acuerdo a estas normas, este despacho absolverá las consultas de los servidores públicos administrativos que consultaren el alcance de disposiciones legales que se ven precisados a aplicar en asuntos que le han sido atribuidos legalmente. La consulta debe además, venir acompañada del criterio u opinión legal del Departamento Legal o Asesor Jurídico respectivo, cuando provenga de instituciones donde existan.

No obstante, dado a que se trata de la primera vez que usted consulta a este Despacho y en consideración a lo importante del tema, haré una excepción en este caso.

Antes de contestar sus interrogantes, es necesario hacer las siguientes consideraciones previas que guardan relación con el objeto de su consulta.

1. Mediante la Ley Nº 2 de 17 de enero de 1980, se creó la Dirección General de Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El artículo 2 de la precitada Ley establece que dicha entidad tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

"Artículo 2: La Dirección Consular y de Naves ejercerá las siguientes funciones:

.....
.....

6. Velar por el estricto cumplimiento e eficaz aplicación de las normas sobre navegación y buques, tales como las de seguridad de la vida humana en el mar, prevención de abordajes, de líneas de carga o francobordo, de la formación, titulación y guarda de la gente de mar y prevención de la contaminación de hidrocarburos u otras sustancias contaminantes, consagradas en los convenios internacionales ratificados por Panamá, así como sancionar la violación o incumplimiento de dichas normas.

7. Dictar y reglamentar las normas relativas a dotación e idoneidad de la gente de mar, expedir los certificados de competencia necesarios para trabajar a bordo de buques registrados en la Marina Mercante Nacional, y sancionar las violaciones o incumplimientos de dichas normas.

8. Revocar cualquier licencia, certificado, permiso u otro documento relativo a los buques bajo el registro panameño o su tripulación, cuando se hubiere expedido en violación de disposiciones legales vigentes, igualmente, podrá suspender o cancelar cualquiera de dichos documentos cuando su titular no hubiere cumplido con las obligaciones que los mismos le imponen.

Por su parte, la Resolución Nº 603-04-15 ALCN de 16 de julio de 1987 (publicada en la Gaceta Oficial Nº 20.779 de 10 de abril de 1987), por la cual se aprueba el Reglamento para la Expedición de la Documentación de los Capitanes y Oficiales de la Marina Mercante Nacional, confiere a la Dirección General Consular y de Naves, Departamento Técnico, las facultades de recibir solicitudes, tramitarlas, expedir certificados o licencias, contratar administrativamente las titulaciones, así como revocarlas según se concluye de los siguientes artículos:

"Artículo 36: La persona que aspire a obtener un certificado de competencia, debe presentar, en el Departamento Técnico o ante un Cónsul privativo de la marina mercante, en formulario oficial, una SOLICITUD DE EXAMEN Y CERTIFICADO DE COMPETENCIA, mediante la cual proporcionará información acerca de su identidad, edad, condiciones físicas, experiencia de servicio a bordo, créditos académicos y profesionales, grado y limitación que posee como oficial de marina mercante, así como aquellos a que aspira en caso de estar solicitando ascenso o modificación de sus limitaciones."

.....

"Artículo 77: Corresponde al Departamento Técnico, el control administrativo del sistema de titulaciones y del servicio de documentación de oficiales de la marina mercante, la recepción, evaluación y archivo de las solicitudes, así como la expedición de los títulos, certificados y demás documentos relacionados con este asunto."

"Artículo 78: El jefe del Departamento, Técnico fungirá como Oficial de Licencias y en el desempeño de esta misión tendrá la responsabilidad de firmar los Certificados de Competencia, reglamentarios, de servicio y de convalidación, junto con el Director General. Ambos servidores públicos podrán delegar esta facultad en el personal subalterno, bajo su responsabilidad."

"Artículo 79: Los Certificados de competencia, reglamentarios, de

convalidación y de servicio, solamente serán expedidos mediante documentos firmado por el Director General y el Jefe del Departamento Técnico.

El certificado de competencia, transitorio será expedido mediante firmado del Jefe del Departamento Técnico en República de Panamá y en el Exterior, por los Cónsules Privativos de la Marina Mercante, dentro del ámbito de atribuciones que tienen asignado, una vez cumplidos los trámites de procedimiento, vigentes."

Comoquiera que, al tenor de lo preceptuado en el artículo 2 ibidem, el ámbito de aplicación de este reglamento solamente cubre a los capitanes y oficiales que presten servicios en buques mercantes abanderados o registrados en la República de Panamá. Por consiguiente, no sería aplicable al procedimiento de licencias expedidas a marinos.

Con estas observaciones presentes, paso a contestar sus preguntas en el orden en que fueron formuladas:

I. ¿Si el Jefe del Departamento Técnico detecta que con anterioridad se expidieron licencias de marinos y/o oficiales que no llenaban los requisitos indispensables, puede proceder a cancelar la licencia aun vigente, aplicando el artículo 22 y 84 de la misma resolución?

El artículo 2 (num. 8) de la Ley Nº 2 de 1980, así como los artículos 22 y 84 de la Resolución Nº 603-04-150 ALCN de 16 de julio de 1986, contemplan la facultad de (1) revocar los certificados o licencias expedidos sin el cumplimiento de los requisitos señalados en las disposiciones legales y reglamentarias, o de (2) anular aquellas obtenidas mediante documentación falsa. Dichas disposiciones además del artículo 2 numeral 8 de la Ley Nº 2 de 1980, ya citado a la letra se señalan:

"Artículo 22: La Dirección General Consular y de Naves podrá revocar un certificado de competencia que haya sido expedido en contravención de esta resolución o porque en el proceso de evaluación resultare que el aplicante no cumple los requisitos exigidos. También podrá expedir un certificado con grado y limitaciones diferentes al solicitado, según resulte ser el derecho del solicitante de acuerdo con la evaluación respectiva."

"Artículo 84: El certificado de competencia y el carné de identidad pueden ser anulados previa comprobación de falsedad según lo indica el artículo anterior, y también si el Departamento Técnico determina que el aspirante no tiene derecho a obtener el certificado de competencia, reglamentario, por incumplimiento de los requisitos que constan en las presentes regulaciones. También, procederá la anulación de estos documentos en los siguientes casos:

1. Infracción calificada de grave, de las normas legales sobre seguridad marítima, inclusive aquellas sobre prevención de la contaminación del medio marítimo y costero.
2. Pérdidas de las condiciones físicas requeridas para el servicio a bordo, en el grado y limitaciones respectivos.
3. Alteración del certificado de competencia, del carné de identidad, del certificado de servicio o de cualquier otro documento."

Sin perjuicio que las disposiciones citadas establecen la posibilidad que se revocuen o anulen -de oficio- las licencias y certificados expedidos, es necesario no perder de vista la presunción de legalidad con que deben estar revestidos todos los actos de la administración. Dicho principio establece que los actos administrativos deben cumplirse hasta tanto la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia no los declare nulos por ilegales o el Pleno de nuestro más alto Tribunal se pronuncie sobre su constitucionalidad.

"Sobre este punto, la honorable Corte Suprema de Justicia ha dejado expresado los siguientes criterios:

- a) Sentencia de 23 de junio de 1964.

"Se presume la legalidad de todos los actos de la administración, por la sencilla razón de que la administración está sujeta en su actividad a la norma jurídica. Por esa misma razón y porque la administración obra

en nombre propio, sus actos llevan implícita la ejecutoriedad."

b) Sentencia de 22 de noviembre de 1983.

"En Panamá rige el principio de presunción de legalidad, conforme con el artículo 15 del Código Civil, del tenor literal siguiente:

'Artículo 15. Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o las leyes.'

Lo que quiere decir que mientras no se haya declarado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (quien ejerce privativamente la guarda de la legalidad) que el Decreto Nº 28 de 1974 es ilegal, éste rige y se presume legal."

c) Sentencia de 26 de septiembre de 1990.

"Recuerda la Sala, que en la Administración Pública rige la presunción de legalidad y que mientras una disposición normativa no sea declarada contraria a derecho, los actos que se fundamentan en tal disposición son válidos a tenor de lo que consagra el artículo 15 del Código Civil."

Debido a que, según se establece en el artículo 79 de la Resolución Nº 603-04-150, ya citado, los documentos relativos a los certificados de competencia, reglamentarios, de convalidación y de servicio serán expedidos por el Director General y el Jefe del Departamento Técnico, conceptúo que ambos deben firmar la revocación de la licencia aun vigente. Considero que ello debe ser así aun cuando -según explica en su consulta- es el Jefe del Departamento quien expide dicha documentación, por delegación de funciones.

Respecto a los certificados de competencia transitorios, el artículo antes mencionado establece que su expedición corre a cargo del Jefe del Departamento Técnico. Por tal motivo, soy de la opinión que -en este caso- la revocatoria puede corresponder a dicho funcionario, sin que sea indispensable también la firma del Director General.

II. Tiene el Jefe del Departamento Técnico las facultades legales para hacer una investigación de las actuales licencias emitidas a marinos y oficiales de la Marina Mercante Panameña y verificar si las mismas llenan los requisitos legales para tener la idoneidad en el cargo?

De conformidad con lo estatuido en el artículo 22 de la Resolución Nº 603-04-150, ya citado, corresponde a la Dirección General Consular y de Naves revocar los certificados de competencia expedidos en contravención de dicha resolución o cuando -en el proceso de evaluación- resulta que el aplicante no cumple con los requisitos exigidos.

Colijo, en consecuencia, que la facultad de efectuar investigaciones para los fines mencionados en su pregunta correspondía jerárquicamente el Director General; y en su defecto el Sub-Director General. No obstante, éste podrá delegar dicha facultad en el jefe del Departamento Técnico, quien es el funcionario más directamente vinculado con la recepción y tramitación de solicitudes para certificados de competencia, reglamentarios, de convalidación y de servicio; así como también de la expedición de la documentación correspondiente y su revocación o anulación, según proceda.

Según el organigrama de la institución, el Jefe del Departamento Técnico, responde directamente a la Dirección y Sub Dirección General -al igual que los demás jefes de los Departamentos de Naves, de Consular, y de Cómputo Electrónico. No obstante, conceptúo que si el Jefe del Departamento Técnico -por su más estrecha vinculación con la expedición de certificaciones y licencias a marinos y oficiales - detecta irregularidades o anomalías en la documentación previamente otorgada o vigentes en violación a las disposiciones legales y reglamentarias, deberá hacerlo del conocimiento del Director General para proceder coordinadamente a tomar las medidas necesarias.

Me permito recomendar al respecto que, sin perjuicio de las facultades legales con que están investidos los servidores públicos para el desempeño de sus funciones, cada funcionario no debe considerarse un compartimento estanco independiente

o separado de las demás unidades administrativas de la institución para la que laboran y, en general, de todo el engranaje gubernamental.

III. ¿Cuáles son los pasos a seguir para la cancelación de las licencias otorgadas a personas no idóneas ya que las mismas no llenan los requisitos exigidos por los convenios internacionales?

Es necesario, primeramente reiterar los conceptos relativos a la presunción de legalidad inherentes a todos los actos administrativos a que hice alusión con motivo de su primera interrogante.

En segundo lugar, esta presunción viene reforzada en la propia resolución nº 603-04-150 ALCN -que contempla la posibilidad de revocar y anular certificaciones (V. arts. 22 y 84)- confiere certeza jurídica, en su artículo 91, a los certificados de competencia, carnés de identidad y demás documentos expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha de dicha resolución, las cuales "serán reconocidas como válidas hasta la fecha de su vencimiento". Adicionalmente, el artículo 92 ibidem estableció:

"Artículo 92: Se declaran vigentes hasta el 31 de marzo de 1987, los certificados transitorios de competencia, para oficiales, expedidos en el período comprendido entre el mes de diciembre de 1984 y el mes de noviembre de 1985, siendo entendido que tales certificados quedarán automáticamente prorrogados sin necesidad de efectuar endosos en los mismos."

Comoquiera que estas disposiciones son posteriores a las que se refiere a las facultades para revocar y anular certificados o licencias, conforme a las normas de la hermenéutica jurídica deberán preferirse en su aplicación (V. art. 14 del Código Civil).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, procedo a indicarle que la resolución Nº 603-04-150 ALCN contempla dos supuestos a saber:

1. Revocatoria de las certificaciones o licencias otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Resolución (artículo 4 y 22), y
2. La anulación de los certificados de competencia o carnés de identidad debido a su obtención mediante la presentación de documentos o informaciones falsas (artículo 84).

En el primer supuesto, se trata de la revocatoria de los certificados expedidos sin observar los requisitos o restricciones exigidas a tal efecto. A mayor abundamiento, el artículo 4 ibidem establece que:

"Artículo 4: Es prohibida la expedición de documentación o titulación, al capitán, primer oficial de cubierta, jefe de máquinas y primer oficial de máquinas, así como a cualquier otro oficial que haya de encargarse de la guardia de navegación en buques de registro panameño, que no cumpla con los requisitos mínimos de aptitud física, período de embarco aprobado o experiencia y antigüedad, pruebas de formación académica y de competencia profesional requeridos por la presente resolución y por el Convenio STCW, 78."

En el segundo supuesto, se contempla la nulidad de certificaciones expedidas en base a documentos o informaciones falsas. Comoquiera que el artículo 84 ya citado, exige una "previa comprobación de falsedad", concepto que sería necesario:

a) acreditarse tal hecho en la vía administrativa, v.gr. mediante verificación y/o reiteración de los títulos, créditos y certificaciones presentadas con las entidades que lo expidieron.

b) presentar formal denuncia ante las autoridades penales, correspondientes.

Debido a que la sanción de tipo administrativo -en este caso la anulación del certificado y si procede, de tipo disciplinario (amonestación, suspensión, destitución)- es sin perjuicio de la responsabilidad penal, recomiendo que se tomen las primeras (administrativas, disciplinarias) inmediatamente se haya comprobado la falsedad aludida. Ello es así por cuanto el proceso penal puede demorar un tiempo considerable durante el cual una persona sin la idoneidad requerida puede poner en peligro la seguridad de la nave a su cargo, el de la tripulación, de terceros y de las aguas por las cuales navega.

Las disposiciones del Código Penal aplicable a la falsificación de documentos se encuentran contenidas en el Título VIII, Capítulo I de dicho Código. Las sanciones establecidas se refieren no solamente al autor de la falsificación sino también y con el mismo rigor al que a sabiendas haga uso o derive provecho de cualquier modo que sea, de un documento falso o alterado aunque no haya cooperado en la falsificación o alteración. (V. art. 271).

IV. ¿Si se presentara el caso en que la parte involucrada, sujeta a cancelación de la licencia de marino u oficial, es el Director o el Sub-Director de Consular y de Naves cómo se procedería?

Soy de la opinión que, debido a que el Jefe del Departamento Técnico es un inferior jerárquico del Director o del Sub Director General, la licencia sujeta a revocación o anulación según sea el caso, se pondrá previamente en conocimiento del Ministro de Hacienda y Tesoro, dicho funcionario, como titular del ramo al que está adscrita la Dirección General de Consular y Naves, deberá entonces tomar la decisión de autorizar la revocatoria o anulación de la licencia expedida. En este caso, recomendamos que si la autorización confiere delegación a tal efecto (al Jefe del Departamento Técnico), ello se haga en forma expresa.

sin otro particular, hago propicia esta ocasión para reiterarle las seguridades de mi aprecio y consideración.

AURA FERAUD
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

AF/au