



**UNIVERSIDAD DE PANAMA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
VICERECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO**

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN DESARROLLO  
DEL SECTOR MARITIMO**

**“ANALISIS LEGISLATIVO DE LAS COMPETENCIAS MARITIMAS  
Y COMENTARIOS A LA ACTUAL LEGISLACION  
MARITIMA NACIONAL”**

Trabajo de Graduación sometido a la  
consideración de la Facultad de  
Derecho y Ciencias Políticas, para  
optar por el título de Maestría en  
Desarrollo del Sector Marítimo.

**POR  
LIC. CECILIA RAQUEL LOPEZ F.**

**MARZO, 1999**



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
**VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN**

DESARROLLO DEL SECTOR MARITIMO

Título del trabajo de tesis "Análisis Legislativo de las Competencias a la  
Actual Legislación Marítima Nacional"

Nombre del estudiante Cecilia Raquel López F. Cédula 8-151-703

<b>Miembros del Jurado:</b>	<b>Calificaciones que otorgan:</b>
a <u>Dr. Víctor Vega (Asesor)</u>	<u>94 (A)</u>
b <u>Dr. Luis Ramón Fábrega</u>	<u>94 (A)</u>
c <u>Dr. Freddy E. Blanco M.</u>	<u>94 (A)</u>
Nota final promedio	<u>94 (A)</u>

**Observaciones generales del jurado**

El presente trabajo de investigación representa un aporte importante en la bibliografía especializada que debemos desarrollar en nuestro país sobre temas marítimos, y servirá de punto de referencia en los estudios dirigidos a mejorar la legislación existente en materia de la unificación de las competencias marítimas de Panamá. Con base a estas consideraciones se le califica con la nota de A.

Firma de los miembros del jurado:

a

b

Firma del coordinador del programa

Firma del estudiante

Fecha: 8/ VIII / 1999.

Firma del representante de la  
Vicerrectoría de Inv y Postgrado

Firma del decano  
Facultad de Derecho y Ciencias  
Políticas

*Dedicatoria:*

*A mi padre, y en memoria de mi madre  
por el amor y el apoyo, y los consejos  
recibidos durante toda mi carrera  
profesional.*

*A mis hijos JUAN MANUEL y ANA  
CECILIA, para que sirva de estímulo y  
esfuerzo constante en su superación  
personal y profesional*

*Agradecimiento:*

*A mis profesores de la maestría, por haberme brindado la oportunidad del conocimiento del mundo marítimo.*

TM

10 AGO 2000

Abogado del autor

511

INDICE DE TITULOS	No. Pág.
INTRODUCCION.. . . . .	i -XIV
<b>CAPITULO I</b> <b>RESEÑA HISTORICA DEL DESARROLLO DE LAS COMPE-</b> <b>TENCIAS MARITIMAS.....</b>	<b>1-12</b>
<b>CAPITULO II</b> <b>ANTECEDENTES LEGISLATIVOS COMENTARIOS A LAS REGULA</b> <b>LACIONES QUE RIGEN EN LA ACTUALIDAD</b> <b>LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS VINCULADAS</b> <b>AL SECTOR MARITIMO</b>	
I. GENERALIDADES.....	13
II. CONCEPTOS.....	14
III. DISTINTOS MODELOS DE COMPETENCIAS.. . . . .	32
A. Modelo Europeo de Competencia Dispersas	
1.Administración de Noruega... . . . .	17
a Ministerio de Comercio y Transporte Marítimo.....	17
b. Ministerio de Pesca.....	18
B. MODELO DE COMPETENCIA UNIFICADAS	
2. República de Italia	
a. Consejo Superior de la Marina Mercante.....	19

b. Ministerio de la Marina Mercante.....	20
<b>3. REPÚBLICA DE CHILE</b>	
1. Ministerio de Defensa de la Armada Chilena	
a. Dirección General del Territorio Marítimo y De Marina Mercante (DIRECTEMAR) .....	22
<b>C. MODELO DE COMPETENCIA DE PANAMÁ</b>	
1. Autoridad del Canal de Panamá.. .. .	27
2. Autoridad Marítima de Panamá.....	31
2.1.Aspecto Concerniente a las Características de la Organización Administrativa al frente de la Autoridad Marítima de Panamá.....	32
a. Junta Directiva.....	33
b. Consejo Asesor.....	34
c. Direcciones Generales.	
c.1. Dirección de la Marina Mercante.....	39
1.1.Asuntos Relativo a la Seguridad Marítima .....	39
1.2.Asunto Concerniente a la Cooperación Marítima en el Tráfico Ilícito por Mar. ....	42
c.2 Dirección General de la Gente del Mar	
2.1.Asunto a la Formación y Titulación de la Gente del Mar....	44
2.2.Asunto Relativo a la Contratación Laboral.....	51

**c 3 Dirección de Recursos Marinos y Costeros**

3 1 Asunto Relativo al Medio Ambiente Marino . . . . .52

3.2. Asuntos Relativo a los Recursos Pesqueros.... . . . . 60

3.3.Asunto Relativo a la Fiscalización y Vigilancia . . . . . 61

**c.4. Dirección de Puertos e Industrias Auxiliares Marítimas**

4 1 Supervisión de la Ejecución de los Contratos Concesión... 62

**3 MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL.**

3.1.Juzgados Seccionales de Trabajo..... . . . . 65.

4. MINISTERIO DE COMERCIO E

INDUSTRIAS.....68

**5.Organo Judicial**

5.1 Tribunal Marítimo..... . . . . 69

A Areas de Conflicto de Responsabilidades y Competencia. . . . . 70

**CAPITULO III**

**I. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PANAMEÑO FRENTE  
A LA COMUNIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL**

A. La Importancia de una Estrategia Marítima  
Nacional..... 88

a.1.La II Convención de los Derechos del Mar..... .89

1. Concepto de Estrategia Marítima ..	91
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>MINISTERIO DE LOS ASUNTOS DEL MAR</b>	
I. Generalidades.....	99
<b>CAPITULO V</b>	
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	
A. Conclusiones ..	107
B. Recomendaciones ..	111
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>117</b>



## INTRODUCCIÓN

Lo que nos ha motivado el desarrollo del tema “Análisis de la actual Legislación Marítima Nacional”, es debido a que el Estado panameño ante el reto que significa el traspaso de la administración del Canal a manos panameñas en el año 2,000, ha realizado significativos cambios en nuestra legislación marítima, tendientes a unificar las competencias y a modernizar su economía con la privatización de ciertas entidades públicas y de esta forma hacer más competitivo sus recursos, sobre todo aquellos provenientes de las actividades marítimas y no ver el Canal como un ente aislado, sino incorporarlo al resto sector económico del país.

Estas reformas fueron el resultado de recomendaciones de la Comisión Presidencial para Asuntos del Canal de Panamá, la Comisión de Transición para la Transferencia del Canal de Panamá, la Comisión Marítima Nacional y las recomendaciones de la Asociación de Ejecutivo

de Empresas para mencionar algunas, integradas por expertos involucrados en el tema marítimo luego de análisis y reflexiones a través de charlas, seminarios - talleres y conferencias de cómo administrar juiciosamente los recursos provenientes del mar, a fin de maximizar el potencial del sector marítimo para el desarrollo económico social del país.

Los ejercicios que se hicieron permitieron hacer numerosas preguntas siendo estas: ¿qué piensa hacer el Estado con el ejercicio de las competencias marítimas? ¿Cuál es el modelo de administración marítima que más se ajusta a la realidad panameña para encargarse de la administración del Canal? ¿Bajo qué estructura administrativa se reagruparán las competencias que permita la gestión marítima y reordenar la estrategia marítima nacional?

Esto trajo como resultado la aprobación del Acto Legislativo del 27 de diciembre de 1993, mediante el cual se adiciona a la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, el Título XIV, que crea la **Autoridad del Canal de Panamá** y dispone en su artículo 311 que “la

*Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Organo Ejecutivo propondrá al Organo Legislativo la ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país”<sup>1</sup>.*

El Organo Legislativo aprueba la creación de la Ley Orgánica No.19 (de 11 de junio de 1997), “Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá”. Y posteriormente el Consejo de Gabinete, en usos de sus facultades extraordinarias y en cumplimiento a lo estatuido en el artículo 311 de la Constitución Nacional mediante Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998, crea la Autoridad Marítima de Panamá, con el propósito de unificar las competencias marítimas del Estado panameño que se encontraban dispersas y diseminadas en varios ministerios y entidades estatales autónomas.

Por su parte, la Universidad de Panamá, también enfrentaba otro reto, el cual era el de preparar a profesionales para que desde sus

---

<sup>1</sup> Artículo 311 de la Constitución Política de la República de Panamá, 1972 y sus actos reformativos, edición, 1995, pág. 82

respectivas especialidades y disciplinas, puedan analizar, examinar e identificar los problemas que aquejan al sector marítimo y tomar las decisiones adecuadas, luego de hacer los correctivos necesarios que impiden su desarrollo y es así, cuando en 1993 se inicia en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, el Programa de Maestría del Sector Marítimo con especialización en los puertos y canales.

Quiero señalar que el capitán Francisco Montero, quien estuvo al frente del proyecto de “Sector Marítimo” bajo los auspicios del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Organización Marítima internacional (OMI), supo despertar más que el interés, la motivación en el tema ante la falta de una legislación que en forma coherente, monolítica y conducente armonice a todas las instituciones vinculadas al sector marítimo.

Estas reformas legislativas como ya dijéramos trajeron como resultado la reagrupación bajo una sola entidad denominada Autoridad Marítima de Panamá, aquellas competencias que por definición debían coordinarse entre sí; para lo cual se derogó y modificó disposiciones

legales de algunas leyes, decretos y regulaciones concernientes a la existencia de algunos entes, direcciones y departamentos insertos en otras instituciones ministeriales y entidades autónomas con competencias marítimas, con tal propósito se incorpora bajo la dirección de la Autoridad Marítima de Panamá todo lo concerniente a la supervisión de la educación marítima, antes adscrita al Ministerio de Educación; igualmente, la marina mercante a cargo de la Dirección de Consular y Naves, dependencia del Ministerio Hacienda y Tesoro, los puertos bajo la administración de la Autoridad Portuaria Nacional y la Dirección de Recursos Marinos y Costeros, dependencia del Ministerio de Comercio e Industria.

A su vez explicamos, como surge este modelo de competencia marítima unificada y bajo que criterio se le asigno las funciones a las direcciones que la conforman cuál es su ámbito de competencia y hasta donde las mismas están en condiciones de administrar tan importante recurso.

Sin embargo, a pesar del gran esfuerzo realizado aún existen otras instituciones que mantienen dentro de sus funciones el ejercicio de algunos asuntos marítimos como son: el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (Asuntos del Trabajo del Mar); Ministerio de Gobierno y Justicia (Servicio Marítimo Nacional); y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cuerpo Consular Panameño).

Ahora tenemos que preguntarnos si la legislación existente que regula la Autoridad Marítima de Panamá, creada con el propósito de convertirse en el ente supremo responsable de administrar y regular las competencias marítimas y ejecutar la estrategia marítima nacional, teniendo dentro del marco conceptual de la Convención del Mar, posee verdadera autonomía funcional para el logro de los objetivos por la cual fue creada, al igual que la Autoridad del Canal de Panamá la institución creada por la Constitución, la cual mantienen un rango superior jerárquico a la Autoridad Marítima de Panamá.

Es importante y es el propósito del presente trabajo, examinar si los elementos jurídicos de la recién creada Autoridad Marítima, permiten

o no una coordinación efectiva entre las instituciones vinculadas al sector marítimo tomando en cuenta que de lo que va de la presente década, se ha legislado lo que podríamos definir las tres autoridades: Autoridad de la Región Interoceánica, quien mantiene el control de las tierras y bienes que revierten a la República de Panamá; la Autoridad del Canal de Panamá, quien asume el control de la vía interoceánica; y la Autoridad Marítima, quien asume el control de las aguas, cuyas competencias y marco de acción coinciden en el mismo espacio geográfico o sea dentro de las áreas revertidas.

Lo anterior es relevante debido a que al momento de ejecutar, sus programas de expansión y desarrollo, dentro de sus áreas de responsabilidad existen disposiciones dentro de sus legislaciones que exigen la autorización o el concepto favorable de alguna de éstas tres entidades ya mencionadas, verbigracia, cualquier proyecto que la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), desee desarrollar dentro de las áreas de funcionamiento del canal esta supeditada a la aprobación de

la Comisión del Canal de Panamá (CCP), que es la entidad facultada para determinar si el uso propuesto por alguna de las entidades ya mencionadas es compatible con el funcionamiento y operación del Canal. Y viceversa, tratándose de proyectos marítimos, requiere del concepto favorable de parte de la Autoridad Marítima de Panamá.

¿ Puede esto afectar por ejemplo, la propia operación de la vía interoceánica, o afectar el funcionamiento de algunas empresas y los proyectos de inversión que se deben ejecutar dentro de su área de concesión y de acuerdo con los términos contenido en el Contrato Ley?

Recomendamos con relación a esto último, que una de las características que debe tener el órgano administrativo la (Autoridad Marítima de Panamá), es una estructura funcional que coordine la ejecución de cualquier proyecto, independientemente de la autoridad que lo ejecute, el cual debe estar dentro de los objetivos de la estrategia marítima nacional, que debe ser el común denominador de las tres instituciones.



Como metodología empleada para la realización de este trabajo, en la fase preliminar del trabajo, obtuvimos del Ministerio de Relaciones Exteriores la lista de convenios vigentes, ratificados por la República de Panamá relacionado con el tema marítimo; de igual forma, se realizaron entrevistas ceñidas a un cuestionario a funcionarios, asesores y directores de entidades vinculadas al sector marítimo; y a pesar de que aún no existen fallos legislativos, investigamos en forma casuística algunas interpretaciones de las disposiciones legales del Decreto No. 7 de 10 de febrero de 1998, que rige las funciones de la Autoridad Marítima sometidas a consulta a la Procuradora de la Administración.

Con respecto a la bibliografía consultada tenemos que señalar que no existe mucha literatura sobre el tema de las competencias marítimas, es por ello, que nos concretamos en analizar las leyes y demás disposiciones legales vigente y utilizando algunas referencias e información encontradas en los trabajos de graduación; apuntes de la maestría; artículos publicados por funcionarios, profesores que han

desempeñado cargos administrativos dentro de las instituciones vinculadas al sector.

En el capítulo primero, brevemente nos referimos a los antecedentes históricos de las piezas legislativas y a las actuaciones de los gobernantes que jugaron un papel decisivo en el crecimiento de la marina mercante y el desarrollo de las demás actividades conexas en nuestro país.

Luego en el capítulo segundo, hacemos referencia a las competencias marítimas en forma conceptual, definiendo los conceptos de competencia y abordamos el tratamiento legislativo que ha tenido en otros países y los modelos de competencia existentes, también hacemos una recopilación de algunas leyes; decretos leyes; y decretos ejecutivos y demás regulaciones reglamentarias que aún permanecen vigentes y que regulan las actividades de dicho sector.

Hacemos una explicación del porqué ciertos temas específicos tales como la educación, seguridad marítima, y el medio ambiente

merecen ser regulados a través de una legislación y un tratamiento especial.

El capítulo tercero, se inicia refiriéndonos a la responsabilidad del estado panameño frente a la Comunidad Marítima Internacional, a la Convención de los Derechos del Mar, la importancia de la estrategia marítima Nacional desde el marco constitucional y la visión política del Estado panameño en materia de estrategia marítima nacional, su definición y el porqué la necesidad de una legislación marítima, clara y coherente.

En el capítulo cuarto, nos referimos a la Autoridad Marítima de Panamá, el origen de su creación y el aspecto concerniente a las características de su organización administrativa, que a pesar de estar de acuerdo con algunos funciones subsumidas dentro de la nueva entidad marítima reconocemos, que el Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 constituye un avance significativo y recomendamos, la necesidad

de contar con un sistema de coordinación dentro de ésta de manera que las instituciones afines con el sector, puedan ser consultadas y de esta forma poder realizar una efectiva ejecución y cumplimiento a los programas de acuerdo a sus compromisos y con los acuerdos vigentes.

Y finalizamos con una explicación del porqué, no consideramos necesario la creación de otra entidad denominada Autoridad y presentamos los fundamentos de hechos y de derecho que justifican la creación de un Ministerio de Asuntos del Mar, con su respectivo Viceministerio, exclusivo de los asuntos de la marina mercante, moderno y científico, que tenga la responsabilidad de generar las políticas que permita el desarrollo de que las actividades provenientes del mar las que deben ser atendidos y administradas en forma eficiente y eficaz y a su vez oriente, promueva, incentive y reglamente para que en forma monolítica, coherente y conducente, se ejecuten las políticas del sector marítimo.

Además, con la creación del Viceministerio relacionado a la marina mercante, y considerando la opinión de algunos expertos, que los asuntos de la marina mercante, a pesar de mantener un reconocimiento a nivel mundial, nunca han tenido el techo jerárquico, que le permita el acceso directo a los niveles superiores del Organismo Ejecutivo, siendo una de las Direcciones, dentro de la Autoridad Marítima de Panamá, que más aporta al fisco y tiene bajo su responsabilidad la de implementar acuerdos internacionales, sobre regulaciones referentes al adiestramiento y capacitación de personal técnico referente a la seguridad de las naves.

En el capítulo quinto finalizamos con las conclusiones teniendo como marco de referencia el resultado de las investigaciones realizadas, señalando el porqué debe tenerse en cuenta para una futura reforma, modificación o expedición de leyes en materia marítima, la importancia del orden de prelación y la subordinación jurídica entre la norma superior (norma constitucional) y la norma inferior (ley) de manera que

se entienda el porqué de la creación de la segunda en relación con la primera; evitando con ello, el problema de las denominadas lagunas de derecho o sea (la imposibilidad de aplicar el derecho vigente en un caso concreto, porque ninguna norma jurídica indica la conducta debida),<sup>2</sup> impidiendo de esta forma el conflicto de competencias entre las entidades ministeriales y los otros organismos (autoridades) vinculadas al sector marítimo, que a la postre se traduce en una inseguridad jurídica e infortunio para aquellos inversionistas que ya tienen sus empresas establecidas en el país, lo cual lleva a frenar el desarrollo del sector marítimo como una fuente importante de generación de empleos para el país.

---

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho, Editorial de Buenos Aires, 1971, pág.172

## **CAPITULO I BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

Desde la época pre-hispánica, colonial, departamental y republicana, la República de Panamá ha estado vinculado al transitismo debido al gran comercio que se generaba entre España y sus colonias, posteriormente el auge de las ferias de Portobelo a los aventureros que deseaban ir del lado oeste de los Estados Unidos de América; intensificándose con la fiebre del oro en California en 1848, lo que llevó a los comerciantes a pensar en la posibilidad de crear un ferrocarril interoceánico que serviría de apoyo a los norteamericanos en la construcción del Canal, luego del fracaso de la Compañía Universal del Canal Interoceánico en 1901.<sup>3</sup>

Estos eventos a parte de contribuir a la economía informal de muchos panameños, fue un factor vital en el inicio del Canal Francés y se intensifica la idea de la construcción del Canal, obra que una vez iniciada fue concluida por el gobierno norteamericano y que sin lugar a

---

<sup>3</sup>GUERRA POMBAR, Alberto Eduardo, Las Concesiones de Aguas y Tierras para la Construcción del Canal, Tesis, Universidad de Panamá, página 6, 1966

dudas propició a la construcción de la terminal del Atlántico, donde se construiría posteriormente la ciudad de Colón.

Para muchos historiadores, el Canal de Panamá, no representó un beneficio directo para la economía de subsistencia existente en ese entonces, otros consideran que ésto constituyó una limitante en el crecimiento de la ciudad hacia el sector canalero en una forma ordenada aprovechando sus mejores áreas de desarrollo. Su construcción además de representar importantes beneficios para el comercio marítimo mundial, generó divisas al país y una fuente de trabajo para muchos panameños.

Ante el deseo creciente de enfrentar los retos de la nueva República, en los primeros años (1904-1948), los gobernantes asumieron funciones de dirección y administración de todo orden, y en tal sentido se crean un conjunto de instituciones y de piezas legislativas que fueron transformando y moldeando la economía nacional hacia un perfeccionado sistema de tránsito de bienes, personas, recursos financiero a través del Istmo, todo lo cual contribuiría al surgimiento de



un sólido régimen jurídico - fiscal de registro de naves. Esto obedeció básicamente al interés pragmático utilitarista por la explotación comercial y mercantilista dadas las especiales circunstancias de su posición geográfica, su gran litoral en el Atlántico como en el Pacífico, el aprovechamiento de sus puertos, el ferrocarril, el canal, los recursos naturales y marinos y las enormes ventajas que le ofrecía el registro de naves, sumado a nuestro sistema fiscal y su centro financiero y bancario, todo lo cual hasta nuestros días ha venido generando importante beneficio para el país.

En la época republicana, las primeras medidas legales que adopta la Primera Junta de Gobierno son las relacionadas con la marina mercante, lo cual permite al Estado Soberano adquirir la posibilidad real, como país independiente, darse sus propias leyes. Así tenemos que mediante el **Decreto 2 de 1904 (de 27 de febrero)**, se le autoriza a las naves colombianas que a la fecha de la independencia ejercían el comercio de cabotaje, ejercer el comercio, libre de cualquier gravamen bajo el pabellón de la bandera nacional.

Posteriormente, mediante la **ley 46 de 1904 (de 11 de mayo)**, se le confiere autorización al Poder Ejecutivo conceder permisos a las compañías extranjeras a izar en las naves la bandera de su respectiva nación en el litoral Pacífico.

La **ley No. 63 de 1917**, constituyó el primer esfuerzo para la creación de la Marina Mercante nacional estableciéndose en ese momento, una serie de requisitos para registrar un buque bajo nuestra bandera. Esto fue con la finalidad de atraer inversionistas que aportaran capital extranjero al país, acción vital en el inicio de nuestra vida republicana, ya que contábamos con una economía sumamente incipiente y con necesidades de todo tipo.

Con este instrumento legal, Panamá se lanza a la conquista de una empresa marítima que proporcionaría grandes dividendos, y que a la par se iba haciendo cada vez más importante crear las condiciones que permitirían al país obtener rentas económicas importantes a través del registro de las naves.

Resultan interesante señalar que el primer buque que se abandera en Panamá, es el buque canadiense “Belen Quezada”, fue comprado por un grupo de inversionistas de Norte y Centro América, en agosto de 1919, a una naviera canadiense, el cual a pesar de que se venía dedicándose al transporte de licor en forma clandestina, entre Cuba y Estados Unidos, violando la famosa “Volstead Act de 1920”, nunca se le pudo comprobar este hecho.

No fue sino hasta febrero de 1921, en virtud del problema fronterizo entre Panamá y Costa Rica, las autoridades de este último país confiscaron el buque cuando se dedicaba a tomar un cargamento de carbón en Punta Arenas, siendo la tripulación repatriada a los Estados Unidos, el cual fue posteriormente utilizado para embarcar soldados de Costa Rica preparados para invadir a Panamá.

Esto creó un problema de intereses internacionales entre el Departamento de Estado, el gobierno de los Estados Unidos, Costa Rica y la República de Panamá. Finalmente las autoridades de los Estados

Unidos demostraron poco interés en resolver el litigio, quedando claro la postura de los Estados Unidos de proteger los intereses de sus ciudadanos, termino siendo abanderado por Costa Rica. <sup>4</sup>

En el proceso de institucionalización de la Marina Mercante , se dicta la ley 2 de 17 de enero de 1980, por la cual se crea dentro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, la Dirección General de Consular y

Naves y se dictan disposiciones sobre la validez de las patentes y sobre cancelación del registro de naves.

Esta ley no solo amplía las facultades de la Dirección General de Consular y de Naves, sino que también le confiere funciones de administradora de los asuntos relacionados con la Marina mercante nacional.

La Dirección General de Consular y Naves fue creado como una Dirección administrativa sirviendo primordialmente para el control de las naves panameñas en los asuntos: a) de la seguridad de la navegación; b) en materia de titulación de la gente de mar; c) para la prevención y

---

<sup>4</sup> Prof F Montero, Programa de Maestría en Desarrollo del Sector Marítimo , Universidad de Panamá, 1993, paga. 51.

control de la contaminación de los mares y d) como autoridad de policía marítima, f) fiscalización y recolección de impuestos, tasas y derechos provenientes de las naves panameñas.

Indudablemente, esta transformación de la marina mercante obedeció a que en el campo marítimo con el ingreso de Panamá a la Organización Marítima Internacional y -la adopción de importantes convenios internacionales como el de la Seguridad de la Gente del Mar, por parte de Organismos Internacionales, obligó al país a ir adecuando su legislación en materia Marítima y en esta forma cumplir con las exigencias de los compromisos y acuerdos internacionales.

En la década de los 40, importantes leyes se dictan en la administración del presidente Enrique A. Jiménez, mediante el **Decreto Ley No. 18 de 17 de junio de 1948**, se crea la Zona Libre de Colón, como una institución autónoma del Estado en la provincia de Colón, tomándose en cuenta básicamente, entre otros factores, el aprovechamiento de la posición geográfica de la República de Panamá. “Pero su objetivo principal fue el de establecer un gran centro de

depósito y distribución con miras a traer el capital extranjero.”<sup>5</sup> Esto traería como consecuencias, grandes ventajas directas e indirectas para la comunidad, y en el futuro incrementaría el desarrollo económico de toda la nación

La Zona Libre de Colón, aparece como un polo de desarrollo para la actividad de recibo y despacho, tránsito, almacenaje, fabricación, transformación y reexportación de todas las mercancías y productos de comercio e intercambio internacional en aprovechamiento de la posición geográfica de la República de Panamá orientada hacia el transporte Marítimo.

En esta zona, se construyeron infraestructuras que no solo representaron un apoyo logístico en la construcción del canal; sino que surgieron como un modelo de eficiencia en la gestión de operaciones de las actividades comerciales vía marítima; retomando el concepto de trasbordo de mercancías que durante el siglo XVI, representó un importante auge comercial para la comunidad de Portobelo.

---

<sup>5</sup> Abougamen Judith Gadeloff, "El Sistema Administrativo de la Zona Libre de Colón, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, 1964, pág 16

Posteriormente, se instala en la terminal de Bahía Las Minas la Refinería de Panamá con la **ley 44 del 10 de mayo de 1956**, empresa que ha venido operando hasta la fecha a través de concesiones otorgadas por el gobierno para el procesamiento y refinamiento del petróleo. Esta empresa ha generado muchos puestos de empleos, sobre todo para profesionales especializados contribuyendo al desarrollo de otras empresas dedicadas al transporte y al abastecimiento local.

Posterior a la firma de los tratados canaleros, la República de Panamá empieza a sufrir una importante transformación tanto política como económica, ya que se dictan leyes referente a la división política del territorio denominado área del Canal de Panamá, se crean los corregimientos de Cristóbal y Ancón integrando así las áreas de lo que antiguamente se conoció como Zona del Canal de Panamá.

Históricamente, siendo nuestro país dependiente del medio marítimo, sobre todo por el Canal, el abanderamiento de naves, la Zona Libre de Colón y la producción de camarones, resultaba inexplicable que ya próximo de entrar a un nuevo siglo, Panamá no cuente con una

legislación marítima coherente que propicie el óptimo desarrollo y utilización de sus principales recursos.

Por supuesto que en materia portuaria ya se ha efectuado un avance importante en relación con los puertos de Balboa y Cristóbal que debido a la falta de una legislación apropiada que al momento de su reversión a Panamá, el país tuvo que absorber a) los costos de exceso de trabajadores con un nivel salarial muy por encima al resto de los trabajadores nacionales, b) la existencia de mala tecnología, c) incapacidad del Estado de realizar una buena gestión administrativa debido a la intromisión política en todo el proceso operativo del mismo.

Obviamente, todo esto condujo a la necesidad imperiosa de una transformación hacia la privatización, acción que comenzó con el presente gobierno, dándose en concesión la administración de los puertos de Balboa y Cristóbal y el Ferrocarril; igualmente otras terminales portuarias ubicadas en el sector Atlántico como en el Pacífico, evitándose con ello el deterioro progresivo y la sub utilización



de sus infraestructuras, dando paso a un ansiado y anhelado proyecto de convertir en un futuro a Panamá en un Centro Puerto Multimodal.

Panamá Centropuerto es la creación de un sistema altamente especializado de transbordo de contenedores operando a través de los terminales del Océano Atlántico (Puerto de Cristóbal) y del Océano Pacífico ( Puerto de Balboa), los cuales estarían enlazados por un ferrocarril para formar un solo puerto. Los contenedores serían ubicados entre ambas terminales por medio de trenes dedicados a este tráfico. Un buque proveniente de Asia o de la costa Oeste de Norteamérica descargaría sus contenedores en Balboa, cargando lo que han sido previamente alimentados desde los otros mercados, esto mientras espera su turno para cruzar el Canal.

De aquí los contenedores destinados a la costa Occidental del Sur y Centroamérica serían cargados en los barcos alimentación o sea aquellos buques que esperan para ser cargados con contenedores. Aquellos destinados a la costa Este de América Central y del Sur serían transportados por el tren a Cristóbal para ser llevados a su destino final

ya sea en sus respectivos barcos o a través de la vía áreas. Habiendo descargado y cargado sus contenedores el barco de línea principal estaría en condiciones de cruzar el Canal y seguir, sin parar hasta el primer puerto de escala en Norteamérica.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> F. Montero , Sector Marítimo de Panamá, Plan Maestro estratégico para el Desarrollo del Centro puerto Panamá, 1989,pág.2

**CAPITULO II**  
**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS DISTINTOS**  
**ENTES GUBERNAMENTALES Y ORGANISMOS**  
**VINCULADOS AL SECTOR MARITIMO**

I. GENERALIDADES.

En este capítulo enunciamos en forma cronológica las innumerables leyes, decretos - demás regulaciones legales vigentes y que han venido rigiendo las distintas competencias marítimas que realizan los diversos entes gubernamentales y sectores privados que han estado vinculados a la actividad del sector marítimo y haciendo una retrospectiva histórica analizar el propósito, contenido y proyecciones que las mismas han tenido.

Muchos de las leyes son el resultado de la ratificación de los compromisos adquiridos por la República de Panamá, a través de la aprobación de convenios y acuerdos internacionales sobre la navegabilidad, seguridad y prevención de la contaminación del medio ambiente marino, etc.; y también producto del desarrollo socio - económico y necesario que la República de Panamá en su progreso

marítimo, además del impulso legislativo local que sobre la materia se han dado.

## II CONCEPTOS

En primer lugar, y para los efectos del presente trabajo, a continuación proporcionamos algunos significados de los siguientes términos:

- **Competencias Marítimas.** Son aquellas ejercidas por los distintos órganos de la administración pública con funciones estrictamente administrativas, podemos definirlas como aquellas funciones que se le atribuyen a los órganos de la administración pública que ejercen su actividad vinculada al sector marítimo.

Sin embargo una definición más completa es la que nos proporciona el Capitán Montero cuando señala que es “el conjunto de funciones que ejerce un Estado en relación con los espacios acuáticos incluyendo en tales

la vigilancia de los intereses marítimos, la actividad física y económica relacionada con el movimiento y operación de los buques, los puertos, las actividades relativas a los recursos de la mar y los recursos humanos empleados en dicha actividad.”<sup>7</sup>

- **Sector Marítimo:** Es el conjunto de actividades relativas a la marina mercante, el sistema portuario, los recursos marinos y costeros, los recursos humanos y las industrias marítimas auxiliares de la República de Panamá.<sup>8</sup>
- **Competencias Unificadas:** Son aquellas competencias que se encuentran reagrupadas en un órgano administrativo con una estructura central perfectamente coordinada con los servicios periféricos.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Montero Francisco, "Conferencia Seminario Internacional Sobre algunas Teorías sobre Administración Marítima, p.86.

<sup>8</sup> Artículo 2do. D.L. N° 7 (10 de febrero de 1998)

<sup>9</sup> F. Montero o p cit. Pág 90

- **Servicios Periféricos:** Son los encargados de ejecutar la política diseñada por el ente central y son los servicios que de forma directa tienen contacto con los elementos fundamentales del sector: el buque, tripulación y la carga.<sup>10</sup>
- **Estrategia Marítima Nacional:** Es el arte y habilidad de dirigir los asuntos marítimos de la nación panameña para su beneficio socio-económico.<sup>11</sup>
- **Competencias Marítimas.** Son las ejercidas por los distintos órganos de la administración pública con funciones estrictamente administrativas, podemos definirlas como aquellas funciones que se le atribuyen a los órganos de la administración pública que ejercen su actividad vinculada al sector marítimo.

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> A, Caball Consideraciones sobre la Estrategia Marítima Nacional, revista Nº11 "Iustitiaet Pulchritudo", Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, USMA

## II. DISTINTOS MODELOS DE COMPETENCIAS MARITIMAS

### A. MODELO EUROPEO DE COMPETENCIAS DISPERSAS.

#### 1. Administración Marítima de Noruega.

Un ejemplo de competencias disgregadas en diferentes órganos administrativos ya sea ministerios o direcciones vinculadas al sector marítimo es el modelo noruego la cual esta conformada de dos (2) ministerios:

##### a. Ministerio de Comercio y Transporte Marítimo:

Este ministerio depende la siguiente estructura: Dirección General de Transporte Marítimo, Vicedirección General y la Subdirección General. A su vez existen cinco (5) divisiones. De Tres (3) Direcciones importantes, las cuales son : La Dirección de Marina, dentro de la cual se encuadran las competencias relativa a: Aprobación de construcciones, inspección inicial, inspecciones periódicas, expedición de certificados, de registro, arqueo,

aprobación de equipos, control de cualificación de personal, prevención de accidentes, investigaciones de siniestros y aplicaciones de convenios internacionales.

La Dirección del Marino: el cual tiene las siguientes funciones: la aplicación de la legislación, contratos, protección, exámenes médicos, enfermedades, protección del personal abordo del buque, etc.

b. El Ministerio de Pesca:

Consta de cuatro (4) órganos, los cuales son: Dirección de Pesca, Dirección de Costas, Banco Estatal de Pesca, Consejo Investigación Pesquera.

Debemos señalar que ésta estructura cuenta con un servicio periférico en seis (6) distritos para los efectos del control de buques, con oficinas subordinadas en diecinueve (19) puertos nacionales incluso en el exterior.



En cuanto al Ministerio de Pesca, existen cinco (5) distritos, cada uno de ellos con una división administrativa, técnica y marítima.

## B. MODELOS DE COMPETENCIAS UNIFICADAS

### 2. REPÚBLICA ITALIANA

La República Italiana es un modelo de competencia que se encuentran reagrupadas en un órgano administrativo con una estructura central.

a. **Consejo Superior de la Marina Mercante:** Son funciones específicas para: a) Propuestas de creación de entes portuarios y su clasificación; b) Solicitud de concesiones de dominio público destinadas a la construcción y al ejercicio de actividades marítimas de importancia. Forman parte del Consejo: Los directores generales del Ministerio, el inspector general de Capitanías de puerto, representante de alto nivel del Consejo de Estado, Ministerio Defensa, Asuntos Exteriores, Trabajo Público, Industria y Comercio, Transporte, Seguridad Social, Profesores

de Universidad (derecho marítimo y economía), el Presidente del RINA, el Presidente del Instituto Nacional para el Estudio y Experimentación de la Arquitectura Naval, así como representantes de Cámara de Comercio, Marinos, Construcción Naval, Trabajos Portuarios y Agentes Marítimos.

**b.. El Ministerio de la Marina Mercante**

Este ministerio se estructura con seis **Direcciones generales** y **tres inspecciones**: Dirección General de Personal y Asuntos Generales; Dirección General de Buque; Dirección General de Navegación y Tráfico Marítimo; Dirección General de Trabajo Marítimo y Portuario; Dirección General de Dominio Marítimo y Puertos; Dirección General de Pesca Marítima.

**Las tres inspecciones son:** Inspección Técnica de control de la construcción naval; Inspección general de capitanías de puerto; Inspección central para defensa del mar.

La Administración periférica se conforma en: Doce (12) Direcciones Marítimas; cuarenta y tres (43) Capitanías de Puerto; veintisiete (27) Oficinas marítimas y delegaciones.

Un ejemplo de competencia unificada es el caso de la República de Chile la cual aprobó en 1978 la Ley de Navegación Renovada en la cual todas las actividades concernientes a la navegación o relacionadas con ella, quedan incorporada en la mencionada Ley.

### 3. REPÚBLICA DE CHILE

Se crea la Dirección General del Territorio Marítimo y De Marina Mercante (DIRECTEMAR) bajo el Ministerio de Defensa de la Armada Chilena.

#### 1. Ministerio de Defensa de la Armada Chilena.

##### a. Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR).

La ley de navegación chilena crea la **Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR)** bajo

**el Ministerio de Defensa de la Armada Chilena.** Esta dirección tiene sus orígenes en las Leyes de la República de Chile; Convenios de las Organizaciones Internacionales y los Reglamentos de la Armada Chilena.

DIRECTEMAR es la Dirección General encargada de ejercer la Administración Marítima dentro de las aguas jurisdiccionales, y llevar a cabo el control técnico de las actividades marítimas nacionales. Tiene un Director General que actúa como la Autoridad Marítima y ha sido designado como el representante marítimo de la República de Chile en el ámbito internacional.

De acuerdo a sus disposiciones generales a la Dirección, le corresponde aplicar, fiscalizar el cumplimiento de la ley, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional.

A la Autoridad Marítima le corresponde atender todos los asuntos referente a la Marina Mercante tales como: Del registro y de la nacionalidad de las naves; de la Navegación (autorización de zarpe, inspección de las naves, practicaje, pilotaje revisión de la documentación de la tripulación y permiso de navegación dentro de la jurisdicción nacional, otorgamiento de permiso); de la propiedad y de las personas que participan en la operación de la nave; del personal embarcado (regula todo lo referente a las funciones y obligaciones y sanción del personal embarcado, así como lo referente a la fiscalización de la titulación de la gente del mar).

Orden, Disciplina y Seguridad (Sanciona e impone multa a los actos de falta al orden y a la disciplina).

De los riesgos de la navegación (Seguridad de la nave y de su dotación).

De la Contaminación. (La Dirección tiene dentro de sus funciones hacer cumplir todo lo que respecta con referencia a los Convenios y Leyes relativas a la contaminación de las aguas).

Le corresponde coordinar con las demás autoridades lo referente a las faenas que se realicen en los puertos marítimos, fluviales y lacustres. También actúa como una Policía Marítima.

### C. MODELO DE COMPETENCIA MARÍTIMA EN PANAMÁ

Nos corresponde referirnos al tema de las competencias en Panamá, las cuales hasta hace poco se encontraban diseminadas en un sin número de entidades pertenecientes a la Administración Pública básicamente de naturaleza administrativa, como un modelo típico de competencia dispersa y considerando nuestro sistema de gobierno de corte presidencial, explica el porqué las mismas vienen siendo ejecutada bajo la unidad jurídica del Organo Ejecutivo.

En virtud de la aprobación del Decreto Ley No. 7 del 10 de febrero de 1998 y la creación de la Autoridad Marítima de Panamá, el gobierno procura reagrupar bajo un solo ente sus competencias marítimas; como una fórmula de emprender una estrategia marítima nacional.

De acuerdo con el profesor Francisco Montero son muchos más convenientes los modelos de competencias unificadas, por factores evidentes de unidad de gestión, autonomía y flexibilidad presupuestarias, unido a un alto rango jerárquico que permita una mayor representación de los intereses del Sector Marítimo en los Consejos de Gabinete, lo que permitirá una definición más global de los objetivos.

Expresa que independientemente del tipo de administración marítima ejercicio de las funciones encomendadas a los órganos administrativos, dicha estructura debe seguir el modelo político o la tradición histórica del país que se trate, además de estar coordinada con otros entes que si bien atiende competencia marítima por su actividad se aplica con carácter general; por ejemplo como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores cuya competencia es estrictamente de materia de política exterior y se aplica con carácter general a todas las actividades reguladas administrativamente sin diferencias sectoriales.

Explica que existen países con ministerios a cargo de los asuntos marítimos ello no implica que ese ministerio recoja absolutamente todas

las competencias marítimas como es el caso de España que ejerce sus competencias marítimas desde órganos administrativos diferentes, aunque de total difusión pero sí de estructuras aparte como el máximo nivel administrativos.

Es importante lo que señala el Capitán Montero que para entender la estructura administrativa de un país es necesario entender su proyección histórica de la actividad en sí, así como su efecto en el contexto socio económico de la nación.

Por lo que a pesar, de que existen teorías apoyando esta dispersión sobre la base de una mayor autonomía. Cabría evaluar la conveniencia o no de mantener las competencias dispersas en distintas instituciones o por el contrario englobarla a todas ellas o prácticamente a todas ellas, en un sólo departamento del máximo nivel generalmente con rango de ministerio.

No obstante es importante aclarar que para algunos el sistema de gobierno parlamentario resulta más adecuado el tratamiento de las competencias marítimas bajo la estructura ministerial en virtud de que



las funciones ejecutivas y legislativas se encuentran unificadas y coordinadas bajo la autoridad del parlamento; constituyéndose esto en una ventaja a diferencia del sistema presidencial en donde el propio sistema colapsa ante el exceso de controles presupuestario y fiscal los cuales producen una parálisis funcional de las instituciones.

### **1. LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA.**

Con la puesta en vigencia de los Tratados Torrijos Carter, el 31 de diciembre de 1999, la Administración del Canal de Panamá pasa a manos panameñas, es por ello la necesidad de crear un organismo o entidad administrativo que asuma las funciones que actualmente viene realizando la Comisión del Canal, entidad regida por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamericana.

La Asamblea Legislativa aprueba El Titulo XIV Constitucional del Canal de Panamá mediante el cual crea la Autoridad del Canal de Panamá Y establece en su artículo 311 lo siguiente:

“La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República, vinculada al sector marítimo formarán parte de la estrategia marítima

nacional El Organo Ejecutivo propondrá al Organo Legislativo La ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país.”

Sin lugar a dudas la disposición constitucional introduce un nuevo tipo de gestión administrativa, con el objeto de enfrentar el problema de la duplicidad de funciones afines a la actividad marítima, señalando en forma mandatoria la necesidad de la creación de una institución que cuente con una estructura organizativa que le permita unificar las competencias con el resto de las instituciones que también ejercen funciones vinculadas al sector marítimo y permita la ejecución de una estrategia marítima nacional.

Posteriormente con la aprobación de la **Ley No. 19 de 11 de junio de 1997**, se organiza la Autoridad del Canal de Panamá con el propósito de proporcionarle a esa entidad las normas necesarias para su organización funcionamiento y modernización, y como bien reza su preámbulo “con el objeto de hacer del canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta,

sin discriminación alguna, a la participación de hombres y mujeres e integrada a la estrategia marítima nacional.”<sup>12</sup>

La ley entra a regir a partir de su promulgación en todo aquello que no contravenga las disposiciones del Tratado del Canal de Panamá. Por primera vez se introduce en el ámbito constitucional el concepto de estrategia marítima que aún que no lo define, viene a llenar la necesidad de contar con un instrumento legal que permita al igual que la ley 96 - 70, todo lo concerniente a la organización administrativa y funcionamiento y además sirva de marco legal para definir la política de las relaciones laborales de los trabajadores antes de la finalización de la vigencia de los Tratados Torrijos Carter, el 31 de diciembre de 1999.

La importancia de la Ley 19 radica en el servicio público internacional que se le ofrece a todas las naves que transitan por esa vía acuática; por ende la reciente ley aprobada no sólo fija las metas y políticas a seguir; si no de acuerdo a su artículo 18 numeral 8, le confiere a la junta directiva las funciones, de adoptar las políticas, los programas y los proyectos de la Autoridad del Canal, para integrar el funcionamiento del

---

<sup>12</sup> Gaceta Oficial No. 23,309, Ley No. 19 (del 11 de junio de 1997) pág 1.

canal a la Estrategia Marítima Nacional, que para tal efecto aprobara el Organismo Ejecutivo y a quién le corresponderá la ejecución de dicha estrategia.

Básicamente a la nueva entidad jurídica denominada Autoridad del Canal, le corresponderá después del año 2,000 encargarse de manera privativa, de la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento del canal como sus actividades y servicios conexos. Asumiendo en esta forma todas las funciones y responsabilidades que en la actualidad viene ejerciendo la actual la Comisión del Canal, a su vez le corresponderá la responsabilidad de integrar el funcionamiento del Canal a una estrategia Marítima Nacional, la cual será coordinada con la Autoridad Marítima de Panamá y las entidades del Estado, tal como lo dispone la propia ley.

Sin embargo, cabe señalar que siendo una entidad autosuficiente la importancia de la nueva ley, radica básicamente en la de permitir flexibilizar su operación, pues como bien lo expresa la propia ley *para*

*que el canal brinde siempre un servicio continuo, eficiente y seguro y la vez de ofrecer servicios conexos o de apoyo a sus usuarios.*

## **2. LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ**

El 17 de febrero de 1998 se publica en la Gaceta Oficial No. 23,484 el Decreto Ley No. 7 (10 de febrero de 1998).” Por la cual se crea y se unifica las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones”.

La nueva entidad denominada Autoridad Marítima de Panamá fue presentada por el señor Ministro de la Presidencia dentro del marco de la celebración del Congreso Universal del Canal encaminada a presentar un modelo de administración que permita centralizar las competencias marítimas dispersas en varios ministerios y entidades estatales autónomas de manera tal, que se pueda definir una política más apropiada para el país y de esta forma contribuir a forjar un mejor futuro marítimo para Panamá.

De acuerdo al planteamiento estratégico expuesto en el documento en referencia se contempla a su vez el reordenamiento, la tecnificación y modernización de todas las actividades del sector marítimo nacional, reconociendo la necesidad de innovar las instituciones gubernamentales, así como la conveniencia de trabajar en estrecho contacto con el sector privado, lo que permitirá llevar a nuestro país a convertirse en una nación marítima altamente eficiente y competitiva.

## **2.1. ASPECTOS CONCERNIENTES A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AL FRENTE DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL**

La Autoridad Marítima de Panamá se crea con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno; sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Organo Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

El Decreto Ley No. 7 (10 de febrero de 1998) en el párrafo 3 del artículo 1 se consagra lo siguiente:

“Con la creación de la Autoridad queda institucionalizada la forma como se ejecutará la coordinación de todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al Sector Marítimo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Inciso Final del Artículo 311 de la Constitución Política de la República de Panamá, de manera tal, que la Autoridad ostentará todos los derechos y privilegios que garantice su condición de autoridad suprema para la ejecución de la “Estrategia Marítima Nacional”<sup>13</sup>

La Autoridad Marítima de Panamá organiza su ente rector en tres órganos superiores, los cuales estarán al frente de la dirección: a) la Junta Directiva; b) el Administrador y; c) el Sub-Administrador.

**a. Junta Directiva**

El artículo 14 del Decreto Ley No 7 establece que la Junta Directiva estará presidida por los siguientes funcionarios:

- Un Ministro del Gabinete designado por el Presidente de la República, quien la preside; en su defecto, éste será reemplazado por el Vice ministro del ramo;

---

<sup>13</sup> Gaceta Oficial No, 2,3484, del 17 de febrero de 1998, Decreto Ley No 7 del 10 de febrero de 1998

- El Ministro para Asuntos del Canal; en su defecto, éste será reemplazado por el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá;
- Un profesional con conocimiento y experiencia en Derecho Marítimo;
- Un empresario con experiencia en el Sector Marítimo;
- Un profesional destacado en formación de recursos humanos para el Sector Marítimo;
- Un profesional destacado en Ciencias Náuticas.

#### **b. Consejo Asesor**

La Junta Directiva contará con un Consejo Asesor del cual formarán parte las siguientes personas: a) El Sub - Administrador de la Autoridad; b) Secretario General de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) del Ministerio de la Presidencia; c) Director de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores; d) Director de Asuntos Internacionales del Ministerio e Trabajo y Bienestar Social; e) Director General del Instituto Panameño de Comercio Exterior; f) el Presidente de la Cámara Marítima de



Panamá; y g) el Secretario General de una de las organizaciones sociales de trabajadores del mar panameños que a bien tenga sugerir el Ministro de Trabajo y desarrollo laboral.

También contará con un Administrador y un Sub Administrador los cuales serán designados por un período de cinco (5) años y pueden ser removidos por el Organo Ejecutivo quienes ostentaran la representación legal de la entidad.

Con anterioridad a la expedición del Decreto Ley No. 7 se propuso la designación del Ministro de la Presidencia al frente de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, entendiendo que a través del Ministro de la Presidencia se elevarían los asuntos del Sector marítimo a nivel del Consejo de Gabinete. Esto último fue modificado en el sentido de que la Junta Directiva estará integrada por “Un ministro de gabinete designado por el Presidente”, lo cual ha recaído en el Ministro de Comercio e Industrias <sup>14</sup> quien por ley a su vez es miembro de Aeronáutica Civil, preside la junta directiva del IPAT, Zona Libre de

---

<sup>14</sup> Gaceta Oficial No 23, 536, Decreto Ejecutivo No. 114 (De 5 de mayo de 1998), pág 27

Colón; a demás de las funciones que le son propias, el Ministro también forma parte de la Comisión Nacional de Valores y Junta Técnica de Contabilidad.

Esta fórmula de por sí resulta inadecuada, toda vez que se pierde de vista que en la realidad no se ha tenido buena experiencia, ni ha dado buenos resultados, y lo que se requiere es que los asuntos marítimos sean atendidos y desarrollados con dedicación y profesionalismo, por una persona que a tiempo completo presida la Junta Directiva de la Autoridad Marítima Nacional.

Es necesario señalar que la Junta Directiva tiene dentro de sus funciones la de supervisar la labor del Administrador más no tiene el poder real al no poder nombrarlo ni destituirlo lo que en el futuro puede crear un problema de efectividad, debido a que el organismo por ley se le confiere la facultad de supervisar la labor del Administrador General lo que a la postre puede resultar inapropiada e ineficaz. Esta situación no sucede en la Autoridad del Canal de Panamá en donde la Junta

Directiva se le confiere facultad para nombrar y remover al Administrado y al Sub - Administrador.

De acuerdo con el Decreto Ley citado, el Ministro para Asuntos del Canal forma parte de la Junta Directiva del nuevo organismo denominado Autoridad Marítima de Panamá, sin lugar a dudas ello con la intención de garantizar la coordinación, más no garantiza la integración de las actividades del Canal como parte de la estrategia nacional.

Igualmente debemos acotar que tal como esta definido en el Decreto Ley en referencia permite a que en el día de mañana, el mismo gobierno disponga que no sea el Ministerio de Comercio que sea otro Ministro de otra cartera ministerial, lo que a nuestro criterio resulta poco serio.

Una ventaja resulta la formula adoptada por la ley orgánica de la Autoridad del Canal la cual le faculta establecer y reglamentar una Comisión Interinstitucional que le permita coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales.

El instrumento legal (**Decreto Ley No. 7 de 1998**) regulatorio del nuevo ente regulador de las competencias marítimas, cuenta dentro de su estructura administrativa con una Junta de Asesores la cual se encuentra integrada por un grupo de profesionales heterogéneos en las distintas disciplinas quienes actúan como colaboradores; y por ende a todas luces permite consultar los mejores interés económico vinculados a la actividad marítima permitiendo conocer sus realidades, de manera que las responsabilidades de la Institución se lleven acabo con eficiencia y en acato a las leyes y disposiciones legales derivadas de los compromisos internacionales.

c. Direcciones Generales.

Estimamos importante dentro de nuestro análisis referirnos a cada una de las cuatro (4) direcciones generales que de conforme al texto legal se conformarán previa disolución de aquellas direcciones que por ley venían ejerciendo las funciones que se les asignan a las actuales que conforman el equipo de trabajo de la Autoridad Marítima de Panamá constituyéndose cuatro direcciones:

c.1. Dirección General de la Marina Mercante

Esta dirección reemplaza a la anterior Dirección General de Consular y Naves (Ministerio de Hacienda Y Tesoro) y se le confiere básicamente las mismas funciones que tenía SECNAVE en virtud de la Ley No. 2 de 17 de enero de 1980 siendo entre otras: a.) la función de la de matriculación y mantenimiento del Registro de Buques; b.) administración de la seguridad marítima. Muchas de ellas se refieren a aspectos técnicos de regulación marítima derivados de convenios, acuerdo y regulaciones legales.

**1.1. Asunto de la Seguridad Marítima**

El tema de la Seguridad de la Navegación toma gran interés en la propuesta, por lo que retomando un poco los antecedentes históricos del período de institucionalización, tenemos que entender que lo sustantivo de la iniciativa legislativa al aprobar la Ley No. 2 del 17 de enero de 1980, en ese entonces fue la de definir una instancia organizacional, que supliera la necesidad de una entidad que ejerciera las funciones administrativas y fiscalizadoras del cumplimiento de los convenios,

regulaciones y reglamentos relativos a la navegación, su seguridad y de la gente del mar, función que se mantiene dentro de la nueva dirección.

La anterior Dirección Consular y Naves estuvo consciente que la seguridad de la navegación siempre a traído múltiples y constante críticas, y en el pasado constituyó una amenaza para el actual sistema de abanderamiento, que en gran parte se debía a la falta de supervisión de sus naves, a la poca atención a los asuntos pertinentes a la seguridad de la navegación en general y la pobre calificación, e indisciplina de sus marinos y oficiales abordo, todas ellas aparentemente superadas en la actualidad a pesar de no contar con una legislación laboral marítima vigente.

No obstante, el abanderamiento de naves constituye un aporte significativo a la economía del país, empero existe todo un sistema burocrático y restricciones fiscales para tener acceso a esas recaudaciones, que es lo que en la actualidad impide en gran parte al desarrollo óptimo de la Institución, es por lo que prohijamos los conceptos vertidos en el documento sobre Visión de la Estrategia

Marítima Nacional, cuando parten del entendimiento que se requieren la adopción de medidas concretas y agresivas y la necesidad que la gestión administrativa de dicha entidad denominada Autoridad Marítima Nacional se mantenga a un nivel que permita que la toma de decisiones acerca de los asuntos marítimos nacionales se maneje a nivel del Consejo de Gabinete, y que opere con una verdadera autonomía financiera en cuanto a la utilización de su patrimonio y administración proveniente de los ingresos que genera la actividad pero fiscalizado mediante una auditoria posterior, a fin de hacer frente a sus nuevas responsabilidades derivadas de las exigencias de los compromisos de las organizaciones marítimas internacionales.

En cuanto a las competencias adscritas a la marina mercante podemos mencionar la ordenación del transporte marítimo, seguridad de la nave y de su tripulación, abanderamiento, matrícula y registro de naves, vigilancia del cumplimiento de los convenios internacionales, inspección, entre otras.

Estas funciones actualmente se encuentran inmersos en un sistema que mal o bien se ha ido proyectando como una Dirección responsable de sus compromisos y demás contenida en la ley No.2 de 17 de enero de 1980 en lo que no sea contrario con las disposiciones contenidas en la ley Decreto ley No.7 de 10 de febrero de 1998.

**1.2. Asunto Concerniente a la Cooperación Marítima en el Tráfico Ilícito por Mar.**

La República de Panamá es signataria de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas de 1988, mejor conocida como la Convención de Viena ya que fue suscrita en la ciudad de Viena y luego adoptada como ley de la República de Panamá (Ley No. 20 de 7 de diciembre de 1993)

La Convención de Viena le dedica el artículo 17 numeral 6 a la cooperación marítima en la lucha contra el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho marítimo internacional. En relación con este



tema le corresponde a la Dirección de Marina Mercante dar asistencia e información cuando así le sea requerida autorización para abordar una nave sobre la cual se sospeche que está siendo utilizada para el tráfico ilícito de droga.

En materia de tráfico por mar la Dirección de Marina Mercante conjuntamente con otros organismos nacionales tales como: el Servicio Marítimo Nacional, la Dirección General de Aduanas y el Ministerio Público a través de las Fiscalías Superior de Drogas tienen la responsabilidad de cooperar en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, autorizando el abordaje de la nave sin poner en peligro ya sea a la nave, su carga o tripulación.

Con referencia a la participación del Servicio Marítimo Nacional en cuanto a la cooperación para combatir, prevenir el narcotráfico, debemos de señalar que desde el 13 de abril de 1991 existen convenios con el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá sobre apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional y la realización de operativos

policiales marítimos bilaterales dentro de las aguas territoriales de la República de Panamá con la finalidad de contrarrestar este flagelo. Igualmente el Servicio Marítimo Nacional presta importantes servicios como son: el de rescate y socorro de embarcaciones y de náufragos, además de otras actividades ilegales que violan disposiciones legales de convenios internacionales que Panamá ha ratificado y se encuentra inmerso en las disposiciones de la Convención del Mar en cuanto a la pesca ilegal y el transporte de indocumentados, seguridad en la navegación y demás.

## **c.2. Dirección General De La Gente Del Mar.**

### **2.1. Asunto relativo a la Formación y Titulación de la Gente del Mar.**

De acuerdo a las encuestas realizadas a expertos el **control de la titulación** dentro del nuevo modelo de administración puede generar algunos beneficios para el país. Aunque a su vez consideran que la Escuela Náutica puede llegar a ser un ente autónomo en el futuro.

Explican en este sentido que el interés del gobierno panameño referente a la materia educativa es que exista un mejor control y estando unificadas ambas competencias desde el punto de vista institucional se unificarían los criterios referente a la materia educativa.

En suma, señalan que la unificación de la educación marítima puede coadyuvar en el financiamiento y funcionamiento de la nueva entidad por los contactos que se tiene con los Organismos como la Organización Marítima Internacional y de esta forma llevar un control conjunto a través de la representación panameña en esa organización.

Respetando las opiniones vertidas con relación al tema consideramos que si en la actualidad, la Escuela Náutica viene realizando esfuerzos aislados con organismos como JICA y Universidades Nacionales como Extranjera; la integración más que constituir una ventaja dentro del enfoque que se le quiere dar, por el contrario puede constituirse en un impedimento para su desarrollo. La Dirección de la Gente del Mar al invadir el campo académico que en el pasado era atendido exclusivamente por la Escuela Náutica de Panamá

convertirán la nueva Autoridad Marítima de Panamá en juez y parte; ya que le corresponde a la actual Dirección General de la Marina Mercante atender la parte técnica del cumplimiento de los convenios referente a la formación y titulación de la gente del mar, contenidas en el Convenio STCW 1978/95 y el Código IGS, como son la expedición de los certificados técnicos y su cancelación sobre la base de los incumplimientos o violaciones a las regulaciones marítimas con la preponderancia que exigen los cumplimientos de los instrumentos internacionales y que va dirigido sobre todo a fiscalizar que las naves cuenten con su instructivo y equipo de seguridad al día y que se maneje en forma segura.

En Panamá, las funciones relativas a las titulaciones de formación náutica en el ámbito académico que ejerce la Escuela Náutica se encontraba dentro del sistema educativo general bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación.

No obstante, pese a sus inconveniencias y limitaciones de encontrarse bajo la dependencia del Ministerio de Educación, institución

que desconoce en profundidad la complejidad del aspecto académico, la Escuela Náutica en procura de lograr la superación profesional de sus docentes y educando a suscrito un acuerdo con la Universidad Santa María La Antigua de Panamá y con Texas A&M University, de Galveston, Texas, EE.UU.

El propósito de dichos acuerdos es el de promover el intercambio de estudiantes debidamente calificados y profesores para apoyar programas conjuntos de enseñanza, investigación y educación continuada. Además de colaborar cuando así sea necesario en la elaboración de propuestas para obtener financiamiento externo, con la participación de cada institución.

La creación de nuevas carreras en la Escuela Náutica, es una respuesta a las necesidades de empleo a las futuras generaciones de estudiantes que salen a buscar plazas de trabajo y que tendrán la responsabilidad de la conducción de los asuntos del Canal, es por lo que debe ser motivo de exigencia en el nuevo contexto social que los asuntos

relacionados con la formación académica y la capacitación tanto de los oficiales, como de los marinos reciban el tratamiento adecuado.

Anteriormente la actitud del gobierno a través del Ministerio de Educación más que beneficiar la educación marítima ha sido de una total apatía, la cual se ha visto agravada con la práctica de extender permisos de operación de nuevos planteles de enseñanza en forma indiscriminada, lo que ha propiciado la proliferación de escuelas dedicadas a la enseñanza de la educación marítima sin ningún tipo de supervisión agravando aún más las deficiencias que hoy día enfrenta la formación de los oficiales y marinos.

Y lo que es peor, ya encontramos nuevas universidades que han copiado los programas académicos de la Escuela Náutica lo que a su vez han presentado al Ministerio de Educación sin que este ministerio tenga ningún tipo de fiscalización que garantice que dichos planteles cuenten con el personal profesional capacitado e idóneo y los instrumentos adecuados para su enseñanza.

Si bien la tendencia es la unificación de las competencias, existen instituciones que por su especialización no necesariamente deben encontrarse dentro de la administración central. No obstante, hoy vemos la iniciativa de integrar a la Autoridad Marítima de Panamá la nueva Dirección General de la Gente del Mar a la cual se le ha asignado las funciones de “autorizar, fiscalizar y supervisar el cumplimiento de los programas de educación y formación de cualquier otra institución” que esperamos que se cumplan de manera que redunde en forma positiva, en la capacitación de los nuevos profesionales del mar.

Sin embargo es necesario más que una fusión con la Escuela Náutica lo que se requiere legislar en torno a una educación marítima nacional que permita el desarrollo en este campo, de manera que se garantice: 1. el nivel profesional de su personal académico; 2. permita una educación superior en busca de especializar a sus oficiales; 3. aprovechamiento de los recursos con que cuenta otras entidades como la actual Comisión del Canal, para estar al día con las exigencias que traen consigo las nueva innovaciones tecnológicas.

Por otra parte la descentralización de la enseñanza náutica que proponemos; bajo ningún criterio se debe entender que se manejará sin ningún tipo de coordinación con el nuevo ente administrativo llámese Autoridad Marítima de Panamá o Ministerio del Mar, por lo que sugerimos que el Rector o Representante del Instituto de la Enseñanza Superior Náutica debe formar parte del Consejo Consultivo o Asesor.

Nos llama la atención que dentro de la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá el Director de la Escuela Náutica ni de la Junta Directiva ni del Consejo Asesor.

Si bien dentro de la Universidad de Panamá funciona un Instituto del Canal, vemos con gran preocupación que el Director de este Instituto de Investigación científico tampoco se le ha tomado en cuenta dentro de la organización de la nueva Autoridad del Canal aunque sea en el ámbito de consultoría, considerando que dicha institución tiene objetivos bien precisos y dirigidos al Canal de Panamá.

## **2.2. Asunto Referente a la Contratación Laboral.**



Con la expedición del Decreto Ley No. 8 (De 26 de febrero de 1998) se reglamenta el trabajo en el Mar y las Vías Navegables y se dictan otras disposiciones y que de conformidad con el artículo sexto, del Capítulo Segundo se le atribuye a la Autoridad Marítima de Panamá las siguientes funciones:

- Velar por el estricto cumplimiento y eficaz, aplicación de las normas de formación, titulación y guardia de la gente de mar consagradas en los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá;
- Observar que se cumpla en forma eficaz la aplicación de las normas contenidas en el Decreto ley No. 8 y en los convenios internacionales en materia laboral marítimo en las naves registradas en la Marina Mercante Nacional;
- Regular por el tratamiento a los Oficiales de Marina que se hayan alejados de sus actividades profesionales a bordo;
- Inspeccionar y supervisar el cumplimiento eficaz de las disposiciones de los convenios y los acuerdos;

- Atender las quejas que se presenten por escrito en caso de incumplimiento de los convenios internacionales o la legislación nacional;
- Actuar como conciliador ante un conflicto colectivo antes de someterlos a los Tribunales de Trabajo Marítimo.

### **c.3. Dirección General De Recursos Marinos Y Costeros.**

#### **3.1. Asunto Relativo al Medio Ambiente Marino.**

En lo que respecta a la recomendación contenida en el documento al cual nos hemos venido refiriendo, se indica que esta dirección se conformara mediante la fusión de la Dirección General de Recursos Marinos (Ministerio de Comercio e Industrias), la Dirección General de Acuicultura ( Ministerio de Desarrollo Agropecuario hoy Autoridad del Medio Ambiente), por lo que asumirá las competencias que tengan que ver con los asuntos marítimos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Ministerio de Planificación y Política Económica) y la del

Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables ( INRENARE) o Autoridad del Medio Ambiente.

El desarrollo del derecho del mar llega a su grado máximo en la segunda mitad del siglo XX, puesto que las dos terceras partes del planeta Tierra están constituidas por agua. El patrimonio de los mares ha sido declarado patrimonio de la humanidad.

La problemática del deterioro de los recursos naturales renovables es una realidad en nuestro país que ha llevado al igual que a otros a suscribir convenios, acuerdos y dictar leyes y regulaciones para proteger las aguas contra la contaminación y la depredación de los recursos vivos, y para salvar y compartir, en beneficios de todos, los ingentes recursos que yacen en las profundidades.

Ante la grave situación imperante, el tema de la protección del medio ambiente y los recursos renovables en Panamá no ha estado ausente, en la política de los gobiernos; muy por el contrario el Estado Panameño a través de sus diversas instituciones administrativas ha involucrado la temática a las competencias marítimas.

El tema de la contaminación del medio ambiente ofrece una multiplicidad de funciones, en donde el problema de jurisdicción había colapsado cuando vemos que más de cinco instituciones administrativas tenían competencia en materia de medio ambiente sobre todo en lo referente a la prevención de la contaminación de los ríos, mares y canales, y a pesar de ello ninguna institución había podido control el problema el cual se agrava considerablemente ya que ninguna de las entidades mencionadas realmente ha podido evitar aquellas practicas perniciosas que amenaza con exterminar la vida de los seres viviente en el mar y por ende en el planeta.

Por ejemplo la Autoridad Portuaria Nacional, antes de la vigencia del Decreto ley tenía competencia y jurisdicción en lo que se refiere a la imposición de sanciones en caso de contaminación que ocurra en sus riberas, tantos de costas de mares como de ríos igual que otras entidades que aún mantienen competencia dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad entre las cuales podemos mencionar: la Comisión Mixta Comisión del Canal, la Autoridad del Medio Ambiente, la Autoridad del

Canal y las Juntas Comunales del Medio Ambiente entre otras, todas ellas han contemplado dentro de su legislación la obligación de coordinar sus funciones con los entes especializados.

La Autoridad Marítima de Panamá actualmente a través de la Dirección General de la Marina Mercante mantiene la función de prevenir la contaminación, mediante las inspecciones periódicas a las naves mercantes nacionales

Tomando en cuenta las características del sistema de abanderamiento de naves, consideramos adecuado que la Dirección de Marina Mercante siga manteniendo la función de prevención y control de la contaminación del mar e imponer las sanciones que resultan de la infracción de las normas legales y reglamentos vigentes. Así mismo resulta necesario la adopción de un **plan de contingencia** para atender los casos de derrame de hidrocarburo y socorro en caso de desastre en cumplimiento a claras disposiciones legales y acuerdos internacionales.

Tenemos que tomar conciencia que la Constitución Política de Panamá prevé en el capítulo 7 “ El Régimen Ecológico” y dispone en su

artículo 114 “Es un deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación en donde el aire, el agua y los alimentos satisfacen los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.”

El artículo 115 de la Carta Magna señala que le corresponderá al Estado y todos los habitantes del territorio nacional a propiciar un desarrollo social y económico que prevengan la contaminación del ambiente, mantengan el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

La Convención Sobre El Derecho Del Mar recientemente ratificado por Panamá la cual entró en vigencia obliga a los Estados a utilizar los medios más viables de que dispongan para prevenir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente.

Las regulaciones contenidas en la Carta de los Océanos establecen parámetros de la flota inscrita en el registro naviero nacional y para el control, explotación y conservación de recursos marinos en aguas nacionales y en la zona económica exclusiva. Igualmente están

encaminadas a proteger los océanos contra la contaminación no sólo del petróleo, sino también de los desperdicios, incluso nucleares, que es actualmente uno de los problemas principales.

El Decreto Ley 35 del 22 de septiembre de 1966, en su artículo 2 dispone que todas las aguas son de dominio público, sin importar de donde provengan las mismas.

De allí la importancia que reviste para un país eminentemente marítimo como Panamá, la función de preservación del Medio Ambiente Marino, no solo el cumplimiento de las disposiciones legales y la observancia de las regulaciones contenidas en los Convenios y acuerdos internacionales y demás regulaciones nacionales y la aplicación de sus sanciones; sino incluir el medio ambiente dentro de su estrategia marítima.

Solo tenemos que recordar que en 1986 un derrame mayor de aceite en la República de Panamá contaminó el entorno de las costas del Caribe incluyendo la reserva biológica del laboratorio marino del Instituto Smithsonian de Recursos Tropicales. Este derrame ocurrió en la

Bahía Las Minas y aproximadamente 38.3 millones de litro (240,000 barriles de mediano aceite de crudo fue drenado procedente de una ruptura de un tanque de depósito de la Refinería en la Costa. Este derrame afecto la región de los manglares, vegetación marina, arrecifes de coral ubicados justo en la entrada del Caribe al Canal de Panamá. Este ha sido el mas grande de los derrames en el habita de las costas del Caribe.

El Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales sostuvo de acuerdo a su último informe sobre las secuelas del derrame de petróleo ocurrido el mayo, en Bahía Las Minas, que esta es una dura lección para el futuro que debe ser tomada en cuenta, sobre todo en áreas que no son abiertamente, accesibles al equipo de limpieza.

De acuerdo a los estudios realizados al respecto, el Smithsonian concluyó que el principal impacto que tuvo el derrame fue sobre los arrecifes de coral, en los bosques de manglares y en los ambientes costeros asociados a esto, localizados entre la ciudad de Colón y la población de María Chiquita.



Al referirse al Canal de Panamá, el Instituto Smithsonian expresa que un accidente en áreas aledañas al Canal de Panamá o en el mismo Canal, podría desbastar el desarrollo de la pesca comercial y deportiva del “sargento”, especie comestible abundante en las aguas dulces de los lagos.

Además, grandes áreas serían impenetrables por cualquier equipo que sea más grande que un cayuco, debido a la presencia de gran cantidad de arboles cubiertos por el agua en los Lagos Gatùn y Madden.

En ese sentido, se advierte que las áreas citadas son particularmente sensitivas y vulnerables a los desastres naturales y a la fragilidad humana, y confían en que este accidente estimulará a la Nación a reexaminar sus planes de contingencia y de censura en caso de suceder otro derramen en el futuro. Ante la eventualidad, como ésta, Panamá no cuenta con un plan de contingencia que permita minimizar los efectos de un derrame de las magnitudes ocurridas en 1986.

### **3.2 Asunto Relativo a los Recursos Pesqueros**

En cuanto a lo que se refiere a Recursos Marinos, se ofrecen unas series de actividades que van desde su comercialización, control de explotación que contempla la aplicación de reglamentos de pesca, inspección y sanción hasta al otorgamiento de los permisos, siendo la Dirección de la Marina Mercante la que en la actualidad otorga las certificaciones y patentes de navegación y la Dirección de Recursos Marinos y Costeros de la Autoridad Marítima de Panamá la que da el permiso de pesca ambas funciones estarán asignadas a la nueva dirección.

Sin embargo, es necesario acotar que siendo la exportación de camarones una de las principales divisas del gobierno nacional se debiera considerar la necesidad de integrar dentro de la Junta Asesora a los representantes de ese sector privado involucrados en esta actividad y a un representante del Viceministerio de Comercio Exterior.

En cuanto a la competencia relativa a los fondos marinos se encuentra la relativa a la materia minera que incluye la ordenación y fomento de las industrias que usan hidrocarburos y minerales que se

hallen el mar territorial siguiendo las nuevas delimitaciones contempladas en la Convención del Derecho del Mar.

Si la competencia de los recursos pesqueros va ser subsumida por la Autoridad Marítima de Panamá pareciera lógico que lo relativo a las extracciones minerales que subyacen en los fondos oceánicos también debe estar considerada dentro de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros.

### **3.3. Asunto Relativo a la Fiscalización y Vigilancia**

En la actualidad las funciones de fiscalización y vigilancia la viene ejerciendo el Servicio Marítimo Nacional. De allí tal vez, el interés que la nueva dirección forme parte de la Junta Asesora de la nueva Autoridad Marítima Nacional lo que le permitirá compartir información que se genere por razón de la vigilancia de las costas panameñas con la Dirección General de Marina Mercante, la Procuraduría General de la Nación o la Dirección General de Aduana todo lo concerniente a la autorización para el abordaje, persecución y detención de naves sospechosas.

Además de las funciones de policía marítima que en la actualidad es la que viene ejerciendo el Servicio Marítimo Nacional, al elevarse al rango de dirección le correspondería a esta institución darle socorro y auxilio a embarcaciones que en un momento pueden estar en peligro de naufragar, esto sin lugar a dudas requerirá de un presupuesto operativo el cual deberá ser consustancial con su nueva misión.

#### **c.4. Dirección de Puertos e Industrias Auxiliares Marítimas**

##### **c.4.1. Supervisión de la Ejecución de los Contratos y Concesiones .**

Entendemos que la política de privatización de los puertos, ha reducido las funciones de la Autoridad Portuaria Nacional. Sin embargo en la actualidad luego del traspaso de dos de sus principales terminales como son la de Balboa y Cristóbal a manos privadas a través de los Contratos Concesión resulta de primordial interés darle seguimiento, a dichos acuerdos que tienen su base legal en la Ley Orgánica de la Autoridad Portuaria Nacional (APN) en su artículo 24 conforme lo regulado en el artículo 195 numeral 3 de la Constitución Política de Panamá.

Resulta de suma importancia darle seguimiento de fiscalización y vigilancia a las operaciones de las empresas portuarias a fin de garantizar el debido cumplimiento de los contratos concesión; de manera que los intereses de las partes se encuentren debidamente salvaguardados con la debida coordinación de un ente que se encargará de asegurar que tales actividades sean compatibles con el manejo, funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del Canal, y demás entidades que se puedan ver afectada.

Los Contratos otorgados a las Empresas para el desarrollo y operación de los puertos aparte de que requieren un exámen escrupuloso, al momento de su otorgamiento deben ser el resultado de la consulta de aquellos entes administrativos por razón de sus funciones, realizan actividades contiguas al área circundantes a la jurisdicción de la empresa concesionaria para evitar que las actividades de las operaciones del Canal se vean afectadas con graves perjuicio a la economía del Estado y a la imagen del país.

Es importante señalar que en materia portuaria se han suscrito importantes contratos y concesiones que le aportan al país significativos ingresos entre los cuales podemos mencionar: El Contrato con la Empresa Motores Internacionales S.A., (MOINSA) que contempla la construcción de un puerto de contenedores en Còco Solo. También próximamente la compañía taiwanesa Evergreen iniciará operaciones en Coco Solo donde también opera (Motores Internacionales).

Brevemente vamos a referirnos a los inconvenientes surgidos al momento de la aprobación del recién firmado Contrato ley entre la **Compañía Panamá Port Internacional** y el **Ministerio de Comercio** ante la Asamblea Legislativa.

Mediante Ley 5 del 16 de enero de 1997 se aprueba el contrato entre el Estado y la Sociedad Panamá Ports Company S.A., y al momento de su discusión en el seno de la Asamblea hubo que incorporarle el anexo X el cual establece lo siguiente y cito textualmente:

“En virtud de lo que dispone el artículo 310 de la Constitución Política que crea la Autoridad del Canal de Panamá, y le otorga atribuciones y

responsabilidades, y en virtud también de la íntima vinculación existente entre las actividades de la Autoridad y el funcionamiento de los puertos adyacentes al Canal de Panamá, el contrato contenido en esta Ley se aprueba sujeto a que ninguna de sus cláusulas pueda ser interpretada de manera, que riña con las facultades, derechos y responsabilidades que se confiere a la Autoridad del Canal en la norma constitucional precitada o en la ley que la organice, especialmente en lo relativo a la utilización de áreas e instalaciones, control de tráfico marino y pilotaje de las naves que transiten por el canal y los puertos adyacentes a éste mismo, incluyendo sus fondeaderos y varaderos. En todo caso, cuando exista conflicto entre lo estipulado en este Contrato y la Ley que organiza la Autoridad del Canal o con los reglamentos que en desarrollo de ella se dicten, éstos tendrán prelación sobre aquél”.

Este anexo fue agregado toda vez que a pesar de que existen claras disposiciones legales en el Tratado del Canal de Panamá de 1977, de cómo se debe coordinar con el Comité Portuario y Ferroviario, el mecanismo o procedimiento de consulta no agotó.

### **3. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.**

De conformidad con el Capítulo V en el artículo 27 del Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, por el cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social La Comisión de Trabajo Marítimo tiene finalidad esencial favorecer el mejoramiento moral, profesional, económico y social de los trabajadores del mar, y

actúa como órgano consultivo y de colaboración en la aplicación de la legislación laboral en las actividades marítimas”.

Igualmente indica que la Comisión es presidida por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social, y estará integrada por las siguientes representantes: el Director General de Trabajo; a) un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) un representante del Ministerio de Hacienda y Tesoro; c) dos representantes de la Asociación de Trabajadores Marítimos de carácter nacional y que sea la más representativa de la mayoría de trabajadores de ese sector; d) y dos representantes patronales.

Las funciones principales de la Comisión son: a) reafirmar entre todos los trabajadores del mar, los principios de soberanía, para que se asegure el mejor servicio de la economía marítima al país; b) fomentar el mejoramiento cultural, profesional y económico de todos los trabajadores marítimos; c) impulsar la aplicación de la seguridad social en favor de los trabajadores del mar; y las que señalen las leyes.



Le corresponde a la Comisión igualmente velar que sé de cumplimiento a los acuerdos internacionales aprobados por la República de Panamá a la navegación de bandera panameña relativa: a) La prohibición por parte de los dueños de las embarcaciones o naves ya sea pública o privada relativa a la edad mínima que se exige para la contratación de la tripulación que preste servicios abordo de las mismas.

Posteriormente una revisión al Convenio si específico que la edad mínima para la contratación de unos menores de quince años.

c) Que el servicio oficial de inspección de velar por la protección de los emigrantes a bordo de un buque de emigrantes no sea realizado por más de un gobierno, además que reúna los conocimientos prácticos y las cualidades profesionales y morales que determine el gobierno.

d) Velar que la contratación de personal a bordo de un buque para realizar las funciones de capitán o patrón, de oficial de puente o encargado de la guardia, de primer maquinista o de maquinista encargado de la guardia, sin que posea el certificado que compruebe su capacidad para el ejercicio de estas funciones, expedido o aprobado por

la autoridad pública del territorio donde el buque se encuentre matriculado. Igualmente se infiere que las autoridades nacionales adecuaran su legislación nacional para que el certificado sea expedido en cumplimiento de ciertos requisitos tal como lo señala el artículo 4 del convenio No. 53 (Relativo al Mínimo de Capacidad Profesional de los Capitanes y Oficiales de la Marina Mercante).

e) autorizar, fiscalizar, supervisar y regular todo lo referente a la contratación o enganche de tripulantes en nave marítima, por parte de particulares y agencias de colocación de la gente de mar, para lo cual coordinará con la Autoridad Marítima de Panamá. Ver Decreto Ley No.8 del 26 de febrero de 1998.

#### **4. MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS.**

El Decreto de Gabinete No. 145 de 3 de Junio de 1969, de 12 de junio de 1969 mediante el cual crea el Ministerio de Comercio e Industrias.

Dirección de Recursos Marinos por disposición del Decreto Ley No. 7 (10 de agosto de 1998) es transferida a la nueva entidad marítima con el nombre de Dirección de Recursos Marinos y Costeros.

Posterior a las reformas y con la creación de la Autoridad Marítima de Panamá el Ministerio de Comercio e Industrias mantiene dentro de su competencia a la Dirección General de Recursos Minerales, la cual le corresponde realizar estudios geológicos con el propósito de descubrir yacimientos de minerales metálicos cuya explotación contribuye al desarrollo económico y social del país; además de autorizar la explotación de dichos yacimientos.

## **5. Organo Judicial**

### **a. Tribunal Marítimo Nacional.**

El Tribunal Marítimo de Panamá con sede en Ancón, ciudad de Panamá, tiene jurisdicción en toda la República es parte integrante del Organo Judicial.

El Tribunal Marítimo por ministerio de la Ley tiene competencia privativa en las causas que surjan de los actos referente al comercio, transporte y tráfico marítimo dentro del territorio panameño que comprende, su mar territorial, las aguas navegables de sus ríos, lagos y las aguas del Canal de Panamá. También tiene competencia para

dilucidar causas fuera del ámbito geográfico panameño, prorrogando su competencia al caso a través del secuestro y la aprehensión física de bienes del demandado, como pueden ser buques, cargas, flete, combustible, contenedores o casa muebles o inmuebles que se encuentren dentro del indicado ámbito jurisdiccional territorial.

Recientemente se han creados dos (2) Juzgados Seccionales de Trabajo los cuales tendrán competencia para conocer de las demandas que surjan en contra de los contratos laborales.

#### **A. AREAS DE CONFLICTO DE RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIAS.**

La Autoridad Marítima de Panamá teniendo como principal puntal el de unificar las competencias marítimas, al momento de transferir a su organización administrativa las direcciones de SECNAVE, Dirección de Recursos Marinos y Pesqueros del Ministerio de Comercio e Industrias, la APN y la Escuela Náutica y asumir sus áreas de competencias a las nuevas Direcciones Generales con el propósito de integrar estos

sectores productivos al resto del sector económico de país, a generado algunos conflictos y controversias entre autoridades que comparten funciones afines.

Esta situación ya era motivo de preocupación por funcionarios de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) el cual ha quedado de manifiesto en un informe preparado por la autoridad antes citada, en donde se resaltaba que cualquier proyecto que la institución desee desarrollar en las áreas de funcionamiento, operación y ampliación del canal debe contar con la aprobación de la Autoridad del Canal.

De acuerdo con el referido informe realizado por: la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) Comisión del Canal; actualmente, Autoridad del Canal después del año 2,000 y la Autoridad Marítima de Panamá Nacional, tienen delimitadas y consignadas sus áreas de funcionamiento por lo que se hace necesario respetar sus respectivas áreas de funcionamiento para un mejor desarrollo y operación de sus actividades dentro de las mismas.

En relación al tema el ingeniero Rodolfo Sabonge, en el capítulo cuarto sobre naves y navegación, de su trabajo de graduación, también comparte esta preocupación cuando conceptúa que el artículo 57 de la ley orgánica del Canal faculta a la Autoridad a reglamentar la navegación en el canal, sin considerar que en la definición del canal establece que éste “incluye la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas, marítimas, lacustres y fluviales...”, lo que podría crear confusión con respecto por ejemplo, a la seguridad marítima, el practicaje, la facultad de otorgar licencias a oficiales y operadores de naves y de otros equipos flotante, todo ello aplicable en los puertos adyacentes, y en los canales de aproximación, que se encuentran en las aguas interiores del mar territorial y que por ende están bajo la responsabilidad de la Administración Marítima Panameña. (lo subrayado es nuestro).

Asimismo expresa el ingeniero Sabonge y cito:

“Preocupa en este sentido que la Administración Marítima panameña, legalmente constituida en la Dirección general Consular y de Naves y reconocida internacionalmente como tal, no tenga ninguna relación con una actividad tan importante

para el desarrollo del sector marítimo panameño como lo es el Canal de Panamá”.<sup>15</sup>

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 310 de la Constitución y el artículo 6 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997 se le atribuye a la Autoridad del canal de Panamá la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal y a ella le corresponde coordinar con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca.

Igualmente el ingeniero Rodolfo Sabonge en el documento citado señala:

“ La facultad reglamentaria de la Autoridad nuevamente pone todo el peso y responsabilidad de procurarse el apoyo necesario en los hombros de su Junta Directiva. Sobre este tema también veremos como el Anteproyecto de Ley Orgánica de la Autoridad del Canal trata de llenar algunos de estos

---

<sup>15</sup> Sabonge CH, Rodolfo R. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, programa de Maestría en Desarrollo del Sector Marítimo, Trabajo de Graduación, "Incidencia que tendrá en el funcionamiento del Canal la desaparición de los servicios de apoyo que en la actualidad recibe la Comisión del Canal por parte de Instituciones del Gobierno de los Estados Unidos y Medidas de transición a tomar para Mitigar los posibles efectos negativos que pudieran producir estos cambios", 1997, pág 104..

vacíos, creando una Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal”<sup>16</sup>

Las actuaciones del Director de la Autoridad Marítima con base al Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, ha puesto sobre el tapete la importancia de que el Decreto Ley sea revisado de manera que su comprensión, interpretación y alcance sea lo suficientemente clara, de forma tal que no sirva de pretexto para la comisión de actos que posteriormente sean impugnados por ilegales y la gestión administrativa por parte de las autoridades que tienen la responsabilidad de llevar adelante su administración, sea clara y transparente y con apego a la ley y no se preste a malas interpretaciones.

Ciertamente el Decreto ley No.7 citado que recién se inicia es normal que provoque diferencias de opiniones, entre asesores de las entidades gubernamentales en lo que respecta a su correcta interpretación sobre todo que la misma en el desarrollo de su implementación va requerir que sea confrontada con otras disposiciones legales vigentes. Sobre todo si estamos

---

<sup>16</sup> Ibidem, pág.,98.



hablando de una ley que desmembró a otras entidades para conformar un nuevo cuerpo pero tiene que seguir conviviendo en buenas relaciones con el resto del sector administrativo del gobierno.

Sin embargo, estas discrepancias bajo ningún concepto pueden interpretarse en desmedro de lo que fueron los claros objetivos que sirvieron de fundamento para justificar la creación de la Autoridad Marítima de Panamá.

En primer lugar el artículo 13 del Decreto ley No. 7 cuyo texto nos permitimos transcribir expresa lo siguiente:

“Queda entendido que las funciones y atribuciones que este Decreto Ley le confiere a la Autoridad no afectan la competencia de la Autoridad del Canal de Panamá.”

Y ello es así, pues del artículo en mención se colige que para que no se afecten la competencia entre ambas autoridades, se requiere que la Autoridad Marítima de Panamá y la Autoridad del Canal de Panamá suscriban acuerdos y convenios necesarios para garantizar su armónica interrelación en cumplimiento de las obligaciones internacionales del

Estado Panameño de los cuales la Autoridad Marítima de Panamá es la responsable primaria.

Es por que consideramos si no tenemos claros estos propósito la eficiencia y eficacia de la Autoridad de Canal, la ARI y la propia Autoridad Marítima de Panamá se nulifica.

Los tres objetivos enunciados en el artículo 3 del Decreto ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 son los siguientes.

1. Administrar, promover, proyectar y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas que están relacionados, de manera directa indirecta o conexas con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo.
2. Pero veamos que se entiende por Sector Marítimo; de acuerdo con el artículo 2<sup>do</sup>. entendemos por sector marítimo “el conjunto de actividades relativos a la marina mercante, el sistema portuario, los recursos marinos y costeros, los recursos humanos y las industrias marítimas auxiliares de la República de Panamá.”

3. Fungir como la autoridad marítima suprema de la República de Panamá para ejercer los derechos y dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado Panameño dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

En base a los primeros pronunciamiento que a continuación me referiré, resulta priorizante que a la Autoridad Marítima se le dote de los mecanismo operativo para que pueda ejercer el llamado que le fija la ley, el cual es, el de convocar a los sectores ya mencionados a fin de que los mismos suscriban el acuerdo, que permita llevar adelante una estrategia marítima nacional. En caso de no ponerse de acuerdo le corresponderá al Organo Ejecutivo fijar la estrategia.

Es importante con relación al tema traer a colación un Proceso de Dirimencia ante la Procuraduría de la Administración por razón de las consultas que le fueron planteadas por el Viceministro de la Presidencia mediante Nota No. 333-98 de 14 de noviembre de 1998, por el Señor Administrador General de la Autoridad Marítima de Panamá Nota No. 783/98/LEG de 17 de noviembre de 1998 y por su Excelencia el

Ministro de Comercio e Industrias (Nota No. 976-98 de 4 de diciembre de 1998 acerca de la facultad de la Autoridad Marítima de Panamá para otorgar a los particulares concesiones, permisos o autorizaciones para la extracción de la arena que se entra en las playas, ribera de ríos en los terrenos del Estado o en el lecho del mar. Si se considera el dragado de capital o mantenimiento en el fondo del mar una obra civil; si las obras de dragado se enmarcan dentro de la excepción que establece el artículo 34 de la ley 109 de octubre de 1973; y si tiene la potestad de otorgar permisos de dragado en fondo de mar y si puede disponer del material resultante de una obra de dragado.

Esta consulta se eleva ante el planteamiento por parte del Ministerio de Comercio (Dirección de Recursos Mineral) quien alega tener la facultad exclusiva en virtud del Código de Recursos Minerales, para otorgar concesiones para la extracción de minerales de toda clase, existentes en todo el territorio de la República de Panamá incluyendo, las islas, el mar territorial, el lecho submarino y subsuelo del mismo y la plataforma continental.

El interés de la consulta a parte del análisis de las distintas disposiciones legales que van desde el orden constitucional, legal y reglamentario en materia de concesión es que va delimitando las áreas de competencia con base a las facultades legales contenidas en el Decreto Ley No.7 y en el Contrato Ley que por motivo de explotación de un mineral que subyace en el fondo marino o para la realización de una obra civil le confiere derechos a la empresa en los términos de dicho Contrato Ley celebrado entre el Estado y una Sociedad en particular.

No cabe la menor duda que la problemática planteada ante la Consultora Autorizada del Estado y la opinión vertida por dicha funcionaria además de un precedente constituye un llamado de atención a la Autoridad Marítima como al resto de las entidades administrativa del Estado de la necesidad de que sus actos administrativos estén revestidos de la formalidad y solemnidad que establece la Ley 135 de 1943 y Ley 33 de 1946 y expresa:

“Es preciso hacer un llamado de atención a la Autoridad Marítima de Panamá como a la administración pública en general, para que formalice su voluntad o se exprese, al dictar o proferir un acto

jurídico del que deriven derechos y obligaciones en su esfera mediante Resoluciones Administrativas, a las cuales, tanto el administrado, como la propia administración, puedan oponerse, mediante los recursos gubernativos que la ley señala, de acuerdo con nuestra legislación contencioso administrativa.”

Este llamado de atención se debe a que la autorización concedida a la empresa BOSKALIS, S:A., para la extracción de material hasta 1.3 millones de metros cúbicos alrededor de la Isla Tórtola se hizo a través de una simple nota y no mediante una Resolución Razonada.

Igualmente en consulta al licenciado Reyna, en cuanto a la facultad de la Autoridad Marítima de Panamá para otorgar permisos de concesiones por término inferior a un (1) año. Indica la Asesora del Estado lo siguiente:

En primer instancia debemos señalar, que el Decreto ley No.7 por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones, no establece en ninguno de sus artículos el otorgamiento de concesiones por parte de dicha entidad estatal; no obstante, el artículo 41 de

la citada ley, establece que, a partir de la entrada en funcionamiento de la Autoridad pasarán a integrar la misma, la ley No. 42 de 2 de mayo de 1974 por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional. En virtud de lo anterior se entiende que la ley por la cual se creó la Autoridad Portuaria Nacional mantiene su plena y total vigencia.

Estas opiniones legales apoyan la tesis planteada a lo largo de este trabajo de la necesidad de revisar la organización administrativa de la Autoridad Marítima de Panamá de manera que se crea una instancia de coordinación técnica entre el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad Marítima de Panamá y la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, la Autoridad de la Región Interoceánica y la Autoridad del Canal con el objeto primordial de trabajar y atender conjuntamente las funciones y tareas en las que estas entidades y cualquier otra le corresponda algún grado de competencia.

Pero para que este grado de coordinación se dé requiere de varios factores:

1) Disposición; 2) comunicación entre las autoridades representativas del sector; 3) Interés de querer hacer las cosas conforme lo manda la ley; y 4) dejar a un lado el protagonismo político para que un proceso de interacción se sientan las bases de una estructura sólida sobre la cual se va cimentar una estrategia marítima nacional.

De la misma forma refuerza la necesidad de la creación de un Ministerio pues de otra forma no nos explicamos como el Ministro de Comercio e Industrias el cual preside la Junta Directiva de la Autoridad Marítima y el cual se le confiere funciones tales como la supervisar la labor del Administrado General mantenga serias diferencias con el Administrador de esa entidad.

Debemos tener presente que existen claras disposiciones entorno al Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Area de Canal que rigen la materia y las cuales se encuentran en la Ley No. 21 (21 de julio de 1997) las cuales deben ser observadas.



Esta ley viene a llenar un cometido con el propósito de delimitar las áreas que se pueden considerar de manera que se preserve lo que define como las áreas de compatibilidad con la operación del Canal, de forma tal que, las decisiones que ha de adoptar la Junta Directiva se haga en miras de aprovechar e incorporar las áreas revertidas al desarrollo económico y social del país. Asimismo la norma legal establece los mecanismos y procedimientos administrativos y legales a seguir en el caso de las autorizaciones de usos en el área de compatibilidad con la operación del canal, que se soliciten a la Autoridad de la Región Interoceánica.

De acuerdo con el artículo 7 de la mencionada ley la Autoridad de la Región Interoceánica deberá dar autorización mediante resolución motivada, previo permiso de compatibilidad de la Autoridad del Canal de Panamá.

Aunque la ley no define quien dentro de la Autoridad del Canal emitirá la resolución, se entiende que se refiere al Administrador, toda vez que el párrafo tercero de dicho artículo, señala que la ARI podrá

recurrir ante la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, cuya decisión será definitiva.

Igualmente señala que la Autoridad de la Región Interoceánica podrá suspender o cancelar las autorizaciones de usos del suelo expedidas, antes del vencimiento del término otorgado, cuando a juicio de la Autoridad del Canal de Panamá se han incumplido con los términos y condiciones del permiso de compatibilidad, o cuando las áreas de usos del suelo se requieran para el funcionamiento, protección o ampliación del canal, sin perjuicio, de las indemnizaciones que se deban reconocer.

El artículo 7 establece como requisito para su otorgamiento, el permiso de compatibilidad por parte de la Autoridad del Canal de Panamá, emitido mediante resolución motiva el cual tendrá un término no mayor de 90 días calendario, contado a partir de la fecha en que reciba la solicitud de la Autoridad de la Región Interoceánica.

Si el término vence sin que la Autoridad del Canal de Panamá haya respondido a la solicitud del permiso de compatibilidad, a que hace

referencia el artículo 7 de la ley No.21 de la Autoridad de la Región Interoceánica podrá expedir la autorización.

Agrega la disposición que en el caso de que la decisión administrativa de la Autoridad del Canal concerniente al permiso de compatibilidad, se refiera a usos propuestos para las áreas a que se refiere en el párrafo segundo del artículo 310 de la Constitución Política y le sea desfavorable, el Administrador de la ARI pudiere recurrir ante la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, cuya decisión será definitiva.

El párrafo segundo del artículo 310 de la Constitución Nacional señala:

“A la autoridad del Canal de Panamá le corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la ley determine.

Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos del Canal de Panamá requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá”

Ahora bien, si se refiere a usos propuestos para otras áreas contempladas en el artículo 6 de la ley, la Autoridad de la Región Interoceánica podrá recurrir ante el Consejo de Gabinete, cuya decisión será definitiva. Esta norma legal se refiere a aquellas áreas descritas en el anexo III del Plan de Uso de Suelo y señala que serán aquellos: “destinados al funcionamiento, protección ampliación del canal de Panamá y a otros usos del suelo compatibles con esa función”.

El artículo 13 faculta a la Autoridad de la Región Interoceánica conjuntamente con el Ministerio de Vivienda como organismo rector del desarrollo urbano para variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa, mediante ley que al efecto se dicte.

Es necesario aclarar que aunque las facultades expresadas en el artículo 7 y 8 de la ley en comento no están claramente especificadas en los numerales del artículo 313 de la ley 19 del 11 de junio de 1997. Sin

embargo el numeral 7 señala que los miembros de la junta directiva podrán “ejercer todas aquellas que establezca esta constitución y la ley”.

Finalmente la Ley orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica señala que la entidad deberá transferir sus atribuciones al terminar su duración a las demás entidades estatales correspondientes. Es por lo que consideramos que le corresponderá a la Autoridad Marítima de Panamá, asumir los compromisos que se deriven de los proyectos marítimos de la ARI. De la misma forma es importante que el gobierno nacional haga los cambios necesarios al Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 y se emita una ley que defina los roles con claridad y asigne responsabilidades a un Ministro con su cartera ministerial que se encargue a tiempo completo de las funciones inherentes a su cargo; con la debida facultad para nombrar y remover al administrador y sub-administrador y demás directores generales.

### a.1. La III Convención de los Derechos del Mar -1990-1999

Desde julio de 1996, Panamá ratificó la Constitución del Mar (La Convención del Derecho del Mar).” Con la adopción de la Convención, se reglamentan los asuntos fundamentales relativos al régimen jurídico de la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos del océano; la reglamentación, estricta de los diferentes, espacios marítimos; el problema ecológico la solución de controversias y el futuro del patrimonio común de la humanidad, la convención aporta una solución tanto jurídica como política a los más agudos problemas globales que demandaron la Conferencia.”<sup>16</sup>

“ La Constitución del Mar, es considerada como el logro Jurídico y político más importante después de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, puesto que si esta contiene los principios rectores de las relaciones Internacionales, aquella consagra el régimen jurídico de los océanos, que

---

<sup>16</sup> Camargo Pedro Pablo, La Convención Sobre El Derecho del mar, Editorial temis, Librería, Bogotá, Colombia, 1984, pág

constituyen las dos terceras partes del globo terrestre, y de los cuales dependerá el futuro de la humanidad.”

La Convención sobre el Derecho del Mar, o Carta de los Océanos fija normas generales en cuanto:

- 1.A la delimitación y los derechos de los Estados sobre las zonas marinas y submarinas sometidas a la jurisdicción nacional, a fin de que los Estados ribereños puedan contar con los instrumentos legales y las pautas, apropiadas para esa labor.
2. La protección y preservación del medio marino e investigación científica marina de los océanos para prevenir y controlar la contaminación, que es actualmente uno de los problemas principales, no solo por el petróleo, sino también por los desperdicios, incluso nucleares obligando a los Estados a utilizar los medios más viables de que dispongan para prevenir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente.

Establece disposiciones referentes a la navegación marítima, reglas que rigen el paso inocente en la zona contigua y la libertad de la navegación y de sobrevuelo sobre dichas aguas.

3. Deberes del Estado del pabellón en cuanto a la jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón condiciones de navegabilidad de los buques; su dotación; la condiciones de trabajo; la capacitación de las tripulaciones; deber de iniciar investigaciones en caso de accidente marítimo o cualquier incidente de navegación en alta mar.
- En un extenso artículo de opinión sobre “ Enseñanzas de la Ley 96-70 y de la Convención de Montego Bay”, el profesor e investigador de la Universidad Nacional, licenciado Victor Vega Reyes, señala que el cumplimiento correcto de las obligaciones y derechos que se desprenden de la Convención de Montego Bay, representa un argumento adicional sobre la necesidad impostergable de desarrollar apuntalada por los beneficios que nos dan los océanos,



pero nunca el fenómeno de la competencia económica se hace más presente.”<sup>17</sup>

Igualmente resulta válido lo afirma por el doctor Victor Vega Reyes, en su artículo ya citado cuando refiriéndose a la Ley 38 de 4 de junio de 1995, mediante la cual la Asamblea Legislativa autoriza al Organo Ejecutivo a que ratifique la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, expresa:

“Panamá se acaba de comprometer a cumplir con esta convención, pero no es lógico que lo pueda hacer refiriéndose a los dos únicos artículos con que cuenta la ley 38. Si hasta allí llegamos, sin duda alguna entraremos en el escenario de anarquía y estancamiento que presentó el tema de la ejecución del Tratado del Canal, en materia civil, en la década de los 80”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Vega Reyes, Victor, Artículo "Opinión", Panamá América, 31 de enero de 1997.

<sup>18</sup> Ibidem, Artículo "Una Ratificación Conveniente" La Prensa, 6 de agosto de 1995.

### 1. Concepto de Estrategia Marítima.

Por primera vez la frase “estrategia marítima nacional” se introduce en el título constitucional que crea la Autoridad del Canal de Panamá en su artículo 3 cuando se señala lo siguiente:

“La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Ejecutivo propondrá al Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones promover el desarrollo socio - económico del país.”

El doctor Alvaro Cabal Ducasa, en un artículo publicado por la revista “Iustitia el Pulchritudo” de la Facultad de Derecho de la Universidad Santa María La Antigua, sobre el tema “Consideraciones Sobre la Estrategia Marítima”; expresa lo siguiente:

“Aunque el título no establece lo que es la estrategia marítima nacional, lo relaciona con la promoción del desarrollo socio económico del país, pero sujeta al Canal de Panamá, en consecuencia le corresponderá a nuestros gobernantes, con la cooperación de todas las fuerzas vivas del país, definirla, desarrollarla e implementarla”.

Igualmente señala el Dr. Cabal que la acepción literal de la palabra “estrategia” válida para nuestra reflexión, es el arte y habilidad

de dirigir un asunto. Al añadir al vocablo “estrategia”, las palabras “marítima” y “nacional”, tenemos entonces que es “el arte y habilidad de dirigir los asuntos marítimos de la nación panameña a lo que añade “para el beneficio socioeconómico”.

## 2. Visión Política del Estado Panameño en Materia de Estrategia

### Marítima.

Sin embargo en torno a la Estrategia Marítima para Panamá, ya desde 1990 se han realizado un sinnúmero de seminarios y talleres los cuales han promovido discusiones y profundas reflexiones de connotados expertos en la materia en donde se han expuesto las problemáticas del sector marítimo. Surgiendo importantes y valiosos contribuciones lo que ha permitido señalar las incongruencias y recomendar las posibles soluciones para elaborar una estrategia marítima como forma de aprovechar y fortalecer los innegables factores que pueden hacer de Panamá, un país con gran potencial en su sector marítimo y transformar el mismo en puntal fundamental del desarrollo nacional.

Es importante señalar que precisamente producto de las conclusiones del seminario al cual hemos hecho referencia se propuso como primer paso la creación de un ente orientado al reordenamiento del Sector; con el propósito de lograr mayor sentido de coordinación, jerarquización, y de esta forma fortalecer las diversas competencias vinculadas al sector marítimo.

En un principio se creó el Consejo de Asuntos Marítimos o CONDESMAR, pero posteriormente se crea la Comisión Marítima Nacional, organismo administrativo que desde su creación en forma responsable ha llevado adelante la coordinación con las entidades públicas del sector marítimo, con el propósito de proponer el reordenamiento de la Administración Marítima Panameña, como un primer paso para formular la futura estrategia marítima nacional.

Este organismo dentro de sus objetivos, propósitos y atribuciones enmarcados en el literal a) del artículo 4 del Decreto No.485 ha venido investigando, consultando y concertando a través de diversos encuentros con los distintos sectores tanto públicos como privados vinculados al

sector marítimo la problemática del mismo, lo que finalmente permitió recientemente la presentación al Ejecutivo el documento denominado “Una Política para el Futuro: Visión de la Estrategia Marítima Nacional” el cual contiene una propuesta de Estrategia Marítima.

Dentro de los seis objetivos de la estrategia marítima contenidos en el documento en referencia, la unificación de las competencias marítimas del Sector Marítimo se encuentra en el primer lugar, siendo el segundo el cumplimiento de convenios internacionales; lo que permitirá el Desarrollo de su gran potencial marítimo.

Con tal propósito se plantea la creación de un nuevo ente denominado “**Autoridad Marítima de Panamá**”, como un organismo élite del Gobierno Nacional, el cual tendrá dentro de sus tareas la de regular y promover las actividades de todo el sector marítimo nacional, entre las cuales podemos mencionar: la marina mercante nacional, los puertos, las industrias marítimas auxiliares, los recursos marinos y costeros y los recursos humanos del sector marítimo la que enmarcará su

labor dentro de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

En el documento denominado “Una Política Para El Futuro: Visión De La Estrategia Marítima Nacional” se aclara que los asuntos canaleros están ya debidamente reglamentados en manos de la recién creada “Autoridad del Canal de Panamá”.

Sin duda es así, considerando que la recién creada ley de la Autoridad del Canal en su ley orgánica asegura dentro de su normativa legal un mecanismo legal que le permite dictar su propia regulación y administrar sus propios recursos en forma independiente; con las políticas de mantenimiento y mejoras eficiente y modernas; las políticas laborales bajo un sistema de méritos, capacitación y adiestramiento, seguridad en los cargos para los trabajadores calificados.

En la redacción del contenido del Decreto Ley No. 7 (del 10 de agosto de 1998) por el cual se crea la nueva entidad denominada **Autoridad Marítima de Panamá**, no está instituido el mecanismo legal que hagan tangible la coordinación con el Canal con las distintas

instituciones que mantendrán las competencias marítimas hasta después del año 2,000 y después con la futura Autoridad del Canal.

Reciente la Cámara de Ejecutivo de Empresa entregó un documento a la ciudadanía de una propuesta para una Estrategia Nacional, y dentro de sus objetivos plantean la creación de un Ministerio de Trabajo que coordine con la Autoridad del Canal de Panamá y la Autoridad Marítima de Panamá quien directamente sea la responsable por la Dirección Aeronáutica Civil, la Dirección de Transporte y Terrestre y la Dirección de Ingeniería y de Vigilancia Vial en forma coherente el Transporte Multimodal.

## **CAPÍTULO IV MINISTERIO DE LOS ASUNTOS DEL MAR**

### **I. GENERALIDADES**

Las últimas tendencias parecieran inclinarse por las creaciones de los modelos de entidad pública autónoma denominado autoridades, la cual puede darse su propio régimen de autonomía presupuestaria, con patrimonio propio. Estos entes autárquicos como se les conocen, surgen como una alternativa del sistema presidencialista que concentra todo su poder en el Organo Ejecutivo que es el caso de Panamá a diferencia del sistema parlamentario en los países europeos que son bastantes flexibles y con autonomía propia.

Los entes autárquicos se sugieren como un método alternativo entre ambos sistemas, que es el método de los Ministerios con atribuciones ya que el problema según los constitucionalistas, es que nuestra Constitución en el ámbito del control y la fiscalización es muy estricto con los entes centralizados; los efectos de los controles o fiscalización que ejerce la Contraloría, el Ministerio de Planificación y



Política Económica y el Ministerio de Hacienda y Tesoro en materia tributaria son controles muy cumplidos cuando se refieren al gobierno central.

La regla general es que los controles que define la política de fiscalización de la Contraloría se apliquen a todos y la excepción es que se trata de un gobierno autónomo y la ley de ese gobierno autónomo dice lo contrario entonces se aplica lo que establece en la ley por excepción. Verbi gracia como es el caso de los municipios que son gobiernos autónomos en donde la fiscalización no es tan rigurosa como en el gobierno central ello ocurre al igual con los demás entes autónomos creados como son **la Autoridad Portuaria Nacional, la Región Interoceánica del Canal y la actual Autoridad del Canal, Autoridad del Medio Ambiente** que se rigen bajo sus propias regulaciones legales y con criterio propio.

Sin embargo, en materia de competencia marítima como hemos podido apreciar existen diversos modelos de administración que van

desde la forma de Ministerio, Secretaria de Estado, Dirección General y Autoridades en su gran mayoría con rango ministerial.

Lo cierto es que cualquiera sea el modelo que el Estado adopte es importante que el mismo responda a la proyección histórica y características propias de cada país siguiendo el nuevo orden socio económico mundial y reciba un tratamiento a nivel del Organó Ejecutivo de manera que permita que los objetivos y directrices políticas para el cual fue creado se manejen en un nivel similar.

La Autoridad Marítima de Panamá como representante supremo de la República de Panamá en los asuntos marítimos tiene una responsabilidad ante la comunidad Marítima Internacional en su condición de Estado Pabellón, Estado Puerto y Estado Ribereño basado en compromisos y convenidos internacionales existentes. Esta ley reconoce, que con la creación de la Autoridad Marítima queda institucionalizada la forma como se ejecutará la coordinación de todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo. (Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, artículo 1, párrafo 3).

Todas aquellas responsabilidades que se derivan como consecuencia de ser Estado Pabellón, Estado Ribereño y Estado Puerto, sin lugar a dudas conforma un continente de servicios y actividades que tiene que asumir la nueva entidad marítima, en donde el resto de las instituciones vinculadas al sector vienen a formar parte del continente. Es por ello que basado en el artículo 311 de la Constitución y el Decreto Legal No.7 del 10 de agosto de 1998, la Autoridad Marítima de Panamá asume el liderazgo en lo que respecta a la implementación y ejecución de la estrategia marítima nacional, por lo que las demás entidades deben integrarse a coordinar con la Autoridad Marítima sus planes y proyectos de desarrollo dentro de sus áreas de competencia en un haz de voluntades.

Y ello es así, por cuanto la Constitución Nacional enuncia los principios básicos del ordenamiento legal de modo que su superioridad sobre cualquier otra rama de dicho ordenamiento, no es discutible. Como bien señala Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, ambos catedráticos de la Universidad Complutense del “Curso de derecho Administrativo” y cito:

“La superioridad normativa de la Constitución no es un postulado abstracto, sino que penetra todos y cada una de las demás normas, y específicamente de lo administrativo. Todas las instituciones del Derecho Administrativo están marcados por la regulación básica del poder y de la libertad que se contienen en la Constitución.”.

En la actualidad la función primaria de definir la política, e instrumentar las medidas de salvaguardar los intereses nacionales en los espacios marítimos y aguas interiores, y proponer, coordinar y ejecutar le corresponde a la **Autoridad Marítima de Panamá**, por lo que ante la existencia de las tres autoridades, cuyas funciones y responsabilidad convergen dentro de un mismo ámbito, justifica la creación del **Ministerio de Asuntos del Mar**, que como autoridad suprema y con una visión global, le permita ubicar dentro de su cronograma los planes y proyectos de desarrollo de todo el sector marítimo.

Para aquellos que piensan que con un sistema centralizado presidencialista cuyos controles de presupuesto y fiscalización a nivel de contraloría y de ingreso fiscal constituyen los factores claves para

decidirse hacia la creación de un ente autónomo como una alternativa. Consultas realizadas a funcionarios de la Administración Pública nos llevan a pensar, lo que ellos mismos señalan, que el problema es de concepción al momento de la redacción de la ley y dejar consignado en el instrumento jurídico los objetivos y propósitos de la creación del **Ministerio de los Asuntos del Mar** bajo el concepto moderno de una gestión administrativa basado en los principios de eficiencia y efectividad de la gestión pública.

Recientemente la Dirección de Comercio Exterior mediante una reforma legislativa fue elevada a la categoría de Viceministerio dentro del Ministerio de Comercio e Industrias cuya función es la de promover las inversiones extranjeras en el país y lograr la apertura en el exterior de mercados sólidos estables y atractivos para las fuerzas productivas del país. Utilizando como bueno los argumentos de la necesidad de una reestructuración de dicho Ministerio para que la misma atendiera tanto lo referente al comercio e industria a nivel nacional e internacional. El análisis que se realizó fue el mismo que se hizo a la legislación marítima

en donde se lleva a la conclusión que existe una duplicidad de funciones en materia de comercio exterior lo que afecta el esfuerzo del Gobierno para desarrollar su comercio.

Otra de las ventajas que trae la creación de un ministerio es que se asegura que la persona que estará al frente del ente ministerial sea una persona preparada y de reputada experiencia en el tema marítimo. Lo que no ocurrirá con el Ministro de Comercio e Industrias. Y no es por que consideremos que este funcionario es menos capaz para conducir los asuntos marítimos, sino que es importante que la persona que este al frente de la institución los atienda a tiempo completo.

La sola integración del Ministro para Asuntos del Canal en la junta directiva de la Autoridad Marítima Nacional **no garantiza una efectiva coordinación de las actividades de la Autoridad del Canal**, entidad pública que por su especial tratamiento constitucional mantiene un verdadero régimen de autonomía al rango directivo. Y lo lógico hubiese sido que el Ministro del Ministerio de Asuntos Marítimos presida la Junta Directiva de la Autoridad del Canal.

Este aspecto toma una relevancia importante sobre todo en el plano internacional cuando dentro de los principales objetivos de la Autoridad descritos en el artículo 3 del citado decreto ley se encuentra el de actuar como la suprema autoridad marítima en la República de Panamá en orden de ejercer los derechos y asuntos con las responsabilidades del Estado panameño dentro del marco de la Convención de los Derechos del Mar de 1982 y las otras leyes y regulaciones existentes. Inclusive ante las Organizaciones internacionales en coordinación con el Ministro de Relaciones Exteriores, ello exige que la política de la Autoridad del Canal esté integrada a la nueva entidad.

## **CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. CONCLUSIONES**

1. La República de Panamá administra importantes recursos que por más de medio siglo han representado al país importantes divisas, como son su sistema de abanderamiento de naves, los recursos pesqueros y el canal, siendo el Canal uno de los factores más importantes en el desarrollo económico del país, y la punta de lanza de los asuntos marítimos, por lo que consideramos desafortunado el no haber definido la estrategia marítima en la propia Constitución.

2. Que las actuales entidades administrativas vinculadas al Sector Marítimo, de conformidad con lo estatuido en el literal 2do., del artículo 3 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, con fundamento en el artículo 311, párrafo 2do., de la Constitución Política de Panamá, establece que formarán parte de la estrategia marítima nacional.



3. Que para tal propósito, las entidades involucradas en la gestión marítima deben coordinar sus planes y proyectos de desarrollo dentro de sus áreas de responsabilidades de manera que la **Autoridad Marítima de Panamá**, la cual tiene la responsabilidad primaria de administrar, promover, regular proyectos y ejecutar las políticas, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas relacionados de manera directa, indirecta o conexas con el funcionamiento y desarrollo del Sector Marítimo proponga al Organismo Ejecutivo una propuesta de estrategia marítima, producto de la consulta amplia de todos los sectores involucrados con el sector marítimo.

4. Por mandato constitucional y legal la **Autoridad Marítima de Panamá** lideriza interna y externamente la política del Estado Panameño relacionada con los asuntos marítimos, y a pesar de que el Canal mantiene sus propias regulaciones, la estrategia marítima de la Autoridad del Canal de Panamá al igual que las del resto del sector debe ser el producto de un acuerdo concertado con la

Autoridad Marítima de Panamá toda vez que el Ministro del Canal forma parte de su actual Junta Directiva.

5. Los Estados, por lo general crean sus estructuras organizativas tomando en cuenta sus principales recursos. Ello explica él porque algunos países cuyos recursos económicos que fundamentalmente provienen de la minería o de los hidrocarburos cuentan con un Ministerio de Minería o de Hidrocarburo. El recurso económico de la República de Panamá, históricamente ha provenido de la actividad marítima lo que sin lugar a dudas ésta actividad constituye en proporciones guardadas el continente con respecto al resto de las actividades económicas es por ello que el Organo Ejecutivo debió crear el Ministerio de Asuntos del Mar.

4. El Estado panameño tiene un compromiso con la comunidad internacional marítima que lo obliga a observar e implementar las directrices de los acuerdos internacionales bajo los parámetros del marco legal de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que tiene la innegable tarea de proyectar y programar todos los elementos conducentes a elaborar una verdadera

estrategia, que permita aprovechar y fortalecer los innegables factores que pueden hacer de Panamá, un país con gran potencialidad de su sector marítimo.

5. Existen temas fundamentales como la seguridad marítima, la contaminación del medio ambiente, el narcotráfico por vía marítima que requieren ser manejado bajo un ente periférico que haga posible el manejo operativo con otras entidades gubernamentales que paralelamente permitan mantener una coordinación entre sí. En ese sentido la República de Panamá adolece de una legislación apropiada, que implemente un Plan Nacional de Contingencia tal cual fue sugerido en el Proyecto PAN/86/006, dentro del Programa del Desarrollo de las Naciones Unidas.

6. Dentro del sistema administrativo de la entidad marítima no existe un mecanismo como puede ser una comisión mixta o interinstitucional que permita coordinar las funciones con el resto de los sectores vinculados al sector marítimo de forma tal que los conflictos o diferencias o consultas que puedan surgir, puedan ser

sometidas al análisis y consulta de la **Autoridad Marítima de Panamá.**

7. Las actuaciones del Director de la Autoridad Marítima con base al Decreto Ley No.7 de 10 de febrero de 1998, ha puesto sobre el tapete la importancia que el Decreto Ley sea revisado de manera que su comprensión, interpretación y alcance sea lo suficientemente clara, de forma tal que los actos administrativos no sean impugnados por ilegales y las actuaciones de las autoridades administrativas sean claras y transparentes y con apego a la ley y no se preste a malas interpretaciones que ponga entredicho la seriedad del Estado Panameño.

8 Recientemente la Consejo de Ejecutivo de Empresa (CONEP) ha propuesto dentro de su plan de estrategia nacional la creación de un Ministerio de Transporte en miras de lograr la integración del transporte al sistema multimodal. Sin embargo antes de la aprobación del Ministerio de Transporte es necesario tomar en cuenta, que lo que va del presente año ya se han creado cinco

autoridades con su legislación especial que precisamente tienen funciones a fines lo que puede generar en el futuro un conflicto, proporciones inimaginable.

## **B. RECOMENDACIONES:**

1. Constituyendo la actividad relacionada con la Marina Mercante una de las funciones más importante para el Estado panameño como Estado Ribereño, Pabellón y Portuario en el ámbito territorial y extra territorial; consideramos necesario que se mantenga esta función en un alto perfil, como una entidad elite. Es por lo que recomendamos la adopción de una legislación moderna y adecuada que contemple la creación de un **Ministerio de Asuntos del Mar y un Vice Ministerio de Marina Mercante**, a cargo de un Ministro y un Vice Ministro y una Junta de Asesores que trabajen a tiempo completo y no una vez al mes como se dispone en la presente legislación.

2. La unificación de las competencias marítimas se justifica, tomando en consideración las opiniones y recomendaciones de los expertos en la materia. Es por ello que resulta prioritario que se introduzcan cambios legislativos que le permita a la **Autoridad Marítima de Panamá**, al igual que la ley No 19 de la Autoridad del Canal de Panamá, le otorgue a la Junta Directiva de poderes de decisión real de manera que logre consolidar su autonomía en independencia.

3. Se recomienda la reestructuración del actual esquema administrativo con la creación de una Dirección General Administrativa, con sus respectivos Departamentos de Finanzas, Presupuesto, Cobros y Recaudación y Auditoría Interna. Una Secretaría Ejecutiva Interinstitucional, Direcciones Generales que atiendan lo referente al Transporte Marítimo, Recursos Marinos y Costeros y los asuntos de la Gente del Mar con sus respectivos departamentos que atiendan los asuntos específicos de cada Dirección.

4. Otro de los aspectos que debe ser considerado como parte de la estrategia marítima es el de establecer con los servicios periféricos que deben formar parte de la Secretaría Ejecutiva Interinstitucional del Ministerio de Asuntos del Mar con el propósito de establecer un Plan de Contingencia como ya existe en algunos países como Chile y España conjuntamente con los estamentos de protección y seguridad del país; que tenga como misión dar apoyo a cualquier siniestro marítimo o prestar socorro a embarcaciones de cualquier naturaleza que pueda en un momento determinado verse en peligro. Igualmente en materia de control de derrames de hidrocarburos y sustancias químicas y cualquier desastre o accidentes que ocurran en los espacios marítimos y aguas interiores bajo la jurisdicción panameña.

5. En la actualidad las funciones de fiscalización y vigilancia y socorro en casos de naufragios lo viene ejerciendo el Servicio Marítimo nacional. De allí tal vez, el interés que el Servicio Marítimo Nacional forme parte de la Junta Asesora de la nueva

Autoridad Marítima Nacional lo que permitirá compartir la información que se genere por razón de la vigilancia de las costas panameñas bajo la supervisión de la Dirección General de la Marina Mercante en lo concerniente a la autorización de abordaje, persecución y detención de naves sospechosas.

6. Resulta necesario una reforma a la ley 5 de 25 de febrero de 1993 de la Autoridad Regional Interocéanica de manera que quede claramente definida que una vez expida el término de duración de la ARI, la Autoridad Marítima de Panamá asumirá la responsabilidad de aquellas responsabilidades vinculadas al desarrollo de los proyectos marítimos.

7. Por lo que en el proceso de establecer una estrategia marítima nacional urge que se tomen medidas encaminadas a integrar a la estructura administrativa de la Autoridad Marítima de Panamá una comisión mixta o una secretaría interinstitucional para que las entidades y dependencias que conforman el sector marítimo se incorporen como un todo en forma coherente.



8. La enseñanza y capacitación media y superior para formar personal en el campo de la marina mercante, la cual es impartida por la Escuela Náutica de Panamá y otros Centros y Planteles educativo del país, como una respuesta para crear una oferta laboral, debe contar con una legislación educativa marítima laboral, en donde las condiciones del servicio que se presta a bordo de las naves, se rijan conforme el negocio marítimo internacional, con la finalidad de incrementar la participación panameña en el negocio de las navieras y hacer competitivo la colocación de la gente del mar, como un apoyo a la estrategia marítima nacional.

9. Urge que el Organo Ejecutivo apruebe una estrategia marítima nacional que contenga acciones adecuadas que deban atender tanto el Sector público como privado en materia marítima, para ser puesta en ejecución por la Autoridad Marítima de Panamá, como autoridad suprema de la República de Panamá para el mejor, uso y desarrollo de las actividades marítimas en Panamá, para que de una vez por

todas se fortalezca el desarrollo del sector marítimo dentro de un plan estratégico nacional.

10. El actual control presupuestario por parte del Estado impide en la actualidad que la Autoridad Marítima de Panamá pueda llevar adelante la ejecución de sus programas como parte de su plan de estrategia marítima es por lo que se recomienda que el Estado Panameño le asigne a la Autoridad Marítima de Panamá un porcentaje de su presupuesto nacional de manera que su presupuesto sea consustancial con su nueva misión.

## BIBLIOGRAFIA

### TEXTOS CONSULTADOS:

ALVARO ESCALA, Juan Alberto: “Facultad Legales y Reglamentarias de la Dirección Consular y de Naves, Panamá, Universidad de Panamá, 1994.

ABOUGAMEN GADELOFF, Judith: “El Sistema Administrativo de la Zona Libre de Colón, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, pág. 1964.

CAMARGO Pedro Pablo: “La Convención Sobre El Derecho del Mar”, Camargo, Edit. Temis, 1984.

GUERRA POMBAR, Alberto Eduardo: “Las Concesiones de Aguas y Tierras para la Construcción del Canal”, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, 1996.

KELSEN, Hans, “Teoría pura del Derecho”, Editorial Universitaria Buenos Aires, 1971.

MARQUEZ AMADO, Guillermo: “Leyes Marítimas de la República de Panamá, Editor. José Perdomo Spinola, Tomo I, 1983

MONTERO, Francisco: “Algunas Teorías Sobre Administración de Competencias Marítimas, Apuntes, Universidad Nacional de Panamá, 1992, Conferencia “Potenciales del Sector Marítimo”, Seminario Taller Estrategia Marítima de Panamá, APEDE, República de Panamá, 1992.

SABONGE CH., Rodolfo R. “Incidencia que tendrá en el Funcionamiento del Canal la desaparición de los Servicios de Apoyo que en la Actualidad recibe la Comisión del Canal por parte de

Instituciones del Gobierno de los Estados Unidos, y Medidas de Transición a tomar para Mitigar los Posibles Efectos Negativos que pudieran producir estos Cambios”, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, 1997.

**REVISTAS:**

Revista No.11, “Iustiitia et Pulchritubo”, Editorial La Antigua Panamá, 1995, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

**TRATADOS:**

Tratados del Canal Torrijos -Carter,1977

**INFORMES:**

Informe del Servicio Marítimo “Estrategia Marítima 1997

**CONSTITUCIONES:**

Constitución Política de la República de Panamá, 1972, reformada por la enmiendas del Acto Legislativo de 1995.

**CONSULTAS:**

Archivos de la Procuraduría de la Administración, Ministerio Público (Nota C-216 de 28 de julio de 1998, Resolución de Catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), Nota C-207, del 23 de julio de 1988)

**LEYES CONSULTADAS:**

Ley 96-70 del Nonagésimo Sexto Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

**GACETAS OFICIALES:**

Gaceta No. 22, 429 de 9 de diciembre de 1993, Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Gaceta No. 23,484 de 17 de febrero de 1998, “Por la cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá”.

Gaceta No. 23, 578 del 3 de julio de 1998 por la cual se dicta la ley 14 General de Ambiente y se crea la Autoridad del Medio Ambiente.

Gaceta No.23,490 de 28 de febrero de 1998, Decreto Ley No.8 de 26 de febrero de 1998, “Por la cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones”.