

## **Panamá Líder Mundial de Abanderamiento**

Roberto Antonio Morán De León, abogado y profesor UAM-PANAMA,

### **Introducción**

Las actividades marítimas desarrolladas en la República de Panamá, tales como: Actividades Portuarias, Tránsito por el Canal de Panamá y el Abanderamiento de las Naves en la Marina Mercante Panameña, representan las principales entradas económicas que percibe el Gobierno Panameño.

Sin embargo, la actividad marítima y comercial que se ha constituido como líder mundial a pesar de los distintos competidores que existen en el mercado internacional, es el abanderamiento de las naves en la Marina Mercante Nacional.

Ahora bien, ¿Por qué Panamá es Líder Mundial de Abanderamiento? Esta es la interrogante que ameritó efectuar una investigación analítica-descriptiva sobre las distintas disposiciones vinculadas directamente e indirectamente con la actividad mercante, la calidad de los servicios prestados y la atención ofrecida.

El Registro Mercante Panameño opera dentro del engranaje gubernamental, lo que significa que las actuaciones de los regentes del sector se encuentran limitado por las facultades contenidas en las leyes, esto se debe a que en la República de Panamá los funcionarios públicos solo pueden hacer lo que la ley le permita en caso contrario serán responsables de extralimitación de funciones, disposición contenida en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá. Esta situación jurídica limitaba al Registro Mercante Panameño parapromover nuevas ofertas contra los otros registros competidores del mercado.

A sabiendo de esta limitante jurídica que el Registro Panameño tenía frente a los registros que operan con reglas del sector privado, en el año 2008 se propuso ante la Asamblea Legislativa de la República de Panamá un proyecto de ley que permitiera al Director General de Marina Mercante, promover el registro y proponerle a los clientes

nuevas ofertas que hagan atractivo la permanencia o el abanderamiento en la República de Panamá para mantener y aumentar la flota panameña.

El proyecto de ley presentado se convirtió, posteriormente en la Ley General de Marina Mercante (Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008), la cual instituyó distintos descuentos a las naves que pretenden ingresar y a las naves que están inscritas, igualmente, se legalizó las prerrogativas de flexibilidad frente a las exigencias de presentación de documentos para los distintos trámites, permitiendo que todas las solicitudes que se presenten en Panamá puedan ser presentadas en copia simple, sin necesidad de notarización, ni legalización, sin importar que el documento fuera otorgado en el extranjero. También se instituyó dentro del ordenamiento legal la permisión del uso del idioma inglés en las solicitudes que se pretenden gestionar sin necesidad que el cliente aumente sus costos por traducir los documentos.

Por otro lado, la República de Panamá ofrece una seguridad jurídica envidiable en todos los sectores, los cuales resaltan: el registro de propiedad (buena fe registral), inscripción de gravámenes, abanderamiento y gestiones jurisdiccionales que permiten la ejecución y operaciones comerciales sin riesgos derivados de la actuación del Estado.

El sistema registral de la propiedad estaba controlado por el Registro Público de Panamá hasta el año 2010, en el cual fue inserta esta función a la Autoridad Marítima de Panamá, a través de la Dirección de Registro de los Títulos, Gravámenes de Naves, conforme indica la Ley No. 33 del 30 de junio de 2010. El objetivo de este cambio se deriva de la necesidad de centralizar el servicio para una mayor comodidad a los usuarios, ya que de tal manera no tendrían que ir a una institución para un trámite y luego a otra institución para la inscripción de su título.

Atendiendo a los factores descritos en líneas anteriores, podemos dirimir los siguientes elementos que pueden dar respuesta a la interrogante formulada: Los Descuentos, La Seguridad Jurídica y La Flexibilidad.

## Descuentos

El Registro Mercante de Panamá ha desarrollado un sistema de incentivo aplicado a las naves por abanderarse y a las naves registradas en esta Marina Mercante, el cual se sustenta en los siguientes elementos:

- El tonelaje que posea la nave.
- El proceder de la nave frente a los resultados de las inspecciones del Estado Rector de Puerto.
- El número de naves por registrar del mismo grupo económico, siempre que se inscriban en la Marina Mercante Panameña, simultáneamente o en periodo no superior a un año calendario, contado a partir de la primera nave que se registra.
- Conforme a la cantidad de naves que pertenezcan al mismo Grupo económico registrado en la Marina Mercante Panameña.

Estos incentivos es uno de los factores que han permitido al registro Panameño constituirse en líder mundial de abanderamiento, al ofrecer distintos beneficios que oscilan desde 15 % hasta 60 % en rubros como: tasa de registro, impuesto anual y tasa anual consular, por un término que puede extenderse hasta tres años.

Sin embargo, los incentivos no es lo más revolucionario, la flexibilidad para modificar los porcentajes de incentivos ante cambios del mercado es lo que ha permitido mantenernos competitivos, ya que se instituyó en el artículo 149 de la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008, una facultad al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá a solicitud del Director General de Marina Mercante de modificar el porcentaje de descuento establecido en el citado artículo, atendiendo a la competitividad del registro en la industria marítima internacional. En vista a la facultad indicada anteriormente, se procedió a emitirse la Resolución ADM No.016-09 del 9 de febrero de 2009, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial No.26,253 del 1 de abril de 2009 en donde se aumenta el Porcentaje de descuento aplicado a las naves por registrarse en la Marina Mercante Panameña, instando al aumento del registro.

Posteriormente, la Dirección General de Marina Mercante fundamentándose en el último párrafo del artículo 152 de la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008, procedió a proyectar y publicar un reglamento que desarrolla y explica los requisitos para optar por un descuento, creándose la Resolución No. 106-48-DGMM del 30 de diciembre de 2008, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial No.26,238 del 11 de marzo de 2009.

Cabe indicar que en la actualidad existe un incentivo especial que permite que las naves obtengan un abanderamiento completamente gratis en Panamá por su primer año de registro, el cual está constituido en la Resolución 106-185-DGMM del 28 de noviembre de 2013, publicada en la Gaceta Oficial 27429 de 6 de diciembre de 2013, donde le ofrece una dispensa adicional a los descuentos establecidos en el artículo 149 de la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008, por los siguientes aspectos: naves nuevas (35% de dispensa adicional), perteneciente a grupos económicos (15% de dispensa adicional) y por ser naves que su tonelaje no superen los 100,000 toneladas sin superar los 15 años de construcción (25% de dispensa adicional).

**Poder del acto administrativo constitutivo en la Resolución ADM  
No.016-09 del 9 de febrero de 2009, por la cual se modifica el  
porcentaje de descuento aplicado a las naves mediante la Ley No. 57  
de 6 de agosto de 2008.**

El orden jerárquico de la ley es una estructura legal que vela por una seguridad jurídica ante la aplicación de disposiciones legales provenientes de Actos Legislativos, Actos Municipales o Actos del Poder Ejecutivo, el cual impide que disposiciones legales riñan entre sí o bien que en el supuesto que ocurra lo propio se tenga definida una prelación jurídica.

En ese sentido, un acto administrativo no tiene la jerarquía para modificar una Ley, Decreto-Ley, Decreto de Gabinete o cualquier otra disposición que se encuentre en un rango superior al mismo, por lo tanto, la pregunta será entonces:

¿Cómo un acto administrativo pudo modificar el porcentaje de descuento aplicado a las naves panameñas definido en la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008?

La razón por la cual se ha modificado el porcentaje de descuento definido en el artículo 149 de la Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008 a través de un acto administrativo se debe al mandato soberano y representativo que instituyeron los Padres de la Patria (Diputados), los cuales previendo la jerarquía de la materia y la competitividad del registro en la industria marítima internacional han establecido en el citado artículo la oportunidad de modificar los porcentajes de descuentos aplicados a las naves panameñas, atendiendo a la necesidad de ofrecer una respuesta instantánea a las exigencias del mercado, ya que los intereses de Panamá en el Sector Marítimo podrían ser afectados al no tener, la Autoridad Marítima de Panamá, propuestas rápida e inmediatas contra las propuestas del mercado marítimo mundial.

El entendimiento jurídico que la República de Panamá, concibe de un acto administrativo debidamente amparado por autorización legal, instituye una concepción distinta a cualquier otra percepción que jurídicamente se ha enseñado en las escuelas de derecho a nivel internacional.

Esta interpretación aunque revolucionaria y no descabellada es el resultado de una reflexión profunda que nace del origen de la misma ley, como el producto de la voluntad popular. Es decir, como la ley es el resultado del debate, evaluación y aceptación de quienes representan al poder popular se considera que ese instrumento es la expresión pura del pueblo, porque el poder popular en la República de Panamá emana del Pueblo, conforme el artículo 2 de la Constitución Política de Panamá.

Siendo de este modo, las leyes panameñas pueden facultar su propia modificación a través de un acto administrativo, cuando en ella se exprese el límite, procedimiento, autores, justificación, tema y circunscripción autorizada, ya que se concibe a la ley como la expresión del pueblo panameño materializado a

través de los representantes del poder.

### **Seguridad Jurídica**

La Ley General de Marina Mercante de la República de Panamá (Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008), instituyó un marco legal especial dentro del derecho administrativo general, en aspectos de términos, recursos y pruebas, en atención al carácter internacional del servicio marítimo, permitiendo a la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá, imponer sanciones a distintos sujetos pasivos que pueden ser desde las personas que prestan servicios a naves como hasta la propia nave cuando incurra en contaminación al medio ambiente, atente contra la vida humana en el mar o cualquier otra violación a las normas nacionales e internacionales adoptadas por la República de Panamá.

Entre los sujetos que pueden ser sancionados con una amonestación, una multa o la cancelación de los documentos de navegación o cualquier tipo de autorización son: la nave, propietarios, operadores y capitanes, así como a las entidades auxiliares, los inspectores, los Cónsules Privativos de Marina Mercante, los Directores de Oficinas Económicas y Comerciales de Panamá en el exterior y los jefes de cualquiera otra representación autorizada.

Este es otro factor que ha permitido que la República de Panamá se consolide como líder mundial de abanderamiento, ya que muestra a la comunidad internacional que la República de Panamá no es un registro abierto que reúna los presupuestos comunes de ese tipo de registro, por el contrario, Panamá ha demostrado a la comunidad internacional que es un registro abierto preocupado por el cumplimiento de los Convenios Internacionales, la Seguridad Marítima, la Preservación de la Vida Humana en el Mar y Seguridad en materia de propiedad.

El sistema registral de la propiedad en la Marina Mercante de Panamá está a cargo de la Dirección General de Registro Público de Títulos y Gravámenes de Naves, con asidero a la Ley No. 33 del 30 de junio de 2010. Esta situación es

una garantía de seguridad, centralización y celeridad de cualquier trámite relacionado con la inscripción de los títulos y gravámenes de las naves y permite al acreedor de una nave certeza en la materialización y cobro de su crédito.

### **Flexibilidad**

Atendiendo a la necesidad del mercado, la República de Panamá se percató que la industria marítima internacional necesitaba ostentar una flexibilidad en distintos aspectos para abanderar una nave.

Es así como en el año 2008, a través de la Ley General de Marina Mercante (Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008), se reconoció varias prerrogativas extraordinarias a favor de los usuarios del registro panameño a fin de no interrumpir la pretensión de abanderar en Panamá.

Entre las prerrogativas legales instituidas en la nombrada ley, podemos comentar las más notables:

- Dispensa de presentación de documentos: en el caso que el interesado desea abanderar una nave en el Registro Mercante Panameño y no tenga la documentación completa según la norma panameña, el Director puede admitir el abanderamiento dispensando la presentación de los documentos faltantes por un término hasta de 30 días.
- La omisión a las formalidades documentales: todos los documentos que se aporten para cualquier solicitud de la Marina Mercante Panameña quedará exento de las exigencias protocolares (notarización y legalización), en aras que no se detenga el trámite.
- Flexibilidad del idioma: las solicitudes que se presenten en la Marina Mercante Panameña pueden ser presentadas en el idioma inglés sin necesidad que sea traducido al español, situación que le permite al cliente economizar en este protocolo.

- Copias simple: todas las pruebas que una persona desea aportar en la Marina Mercante para cualquier trámite puede hacerlo en copia simple a fin de no demorar el trámite por un requerimiento formal.
- Concepción de nave: la República de Panamá ha constituido una nueva visión de lo que es nave al considerar que una nave es cualquier estructura que luego de una evaluación la puedan categorizar como nave. Esto permite que al inventarse nuevas estructuras que rompan los paradigmas tradicionales, ella pueda ser considerada como nave y ser abanderada en la República de Panamá.

Este es otro aspecto que ha permitido a la República de Panamá consolidarse como el registro líder a nivel mundial en materia de abanderamiento.

### **Método Utilizado**

Para la confección de la presente investigación se utilizó una metodología descriptiva-analítica, efectuada sobre las normas marítimas panameñas, específicamente las que regulan el proceso de abanderamiento en la República de Panamá.

Luego de la ubicación de las normativas correspondientes se procedió a determinar los aspectos que han permitido a la Marina Mercante Panameña ostentar el liderazgo mundial en materia de abanderamiento de las naves conforme se aprecia en la Organización Marítima de Internacional.

Recabada toda la documentación relacionada con la normativa aplicable al proceso de abanderamiento de las naves panameñas y atendiendo a las tendencias del mercado se procedió a coger con esmero férreo a fin de establecer las razones que hacen distinto el registro abierto de Panamá, tomando como referencia nuestra experiencias cultivadas en el Departamento de Resoluciones y Consultas de la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá.

## **Conclusiones**

- Panamá es un registro abierto que ha demostrado a la comunidad internacional alto compromiso por el cumplimiento de los Convenios Internacionales, la Seguridad Marítima, la Preservación de la Vida Humana en el Mar y seguridad en materia de propiedad.
- Los incentivos que ofrece Panamá a los usuarios del Registro Mercante, tanto por abanderar como por mantenerse en el registro hacen atractivo a la industria internacional.
- En la República de Panamá la conducta contraria a derecho por parte de una nave genera una certeza de castigo que le ofrece una imagen comprometida con las normas aplicables a la seguridad y protección de la vida humana.
- Los acreedores de las naves que se abanderan en Panamá disponen de un sistema registral seguro a fin de garantizar la recuperación de su crédito.
- El margen de flexibilidad que la Dirección General de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá ofrece a todos los usuarios permite que el proceso de abanderamiento de las naves no se detenga o interrumpa por falta de algún requerimiento técnico o jurídico.
- La utilización del inglés dentro de las solicitudes aplicables en Panamá y la presentación de documentación sin los rigores protocolares facilitan a todas las personas que van a registrar sus naves en Panamá que el proceso sea expedito.
- La facultad de conceder dispensas de pago por parte del Director General de Marina Mercante en aras de promocionar la Marina Mercante Panameña y conservar la flota es una alternativa que permitió la nueva Ley General de Marina Mercante.

## **Bibliografía.**

- Ley No. 57 de 6 de agosto de 2008.
- Ley No. 33 del 30 de junio de 2010.
- Resolución ADM. No.016-09 de 9 de febrero de 2009
- Resolución No. 106-48-DGMM de 30 de diciembre de 2008
- Resolución 106-185-DGMM del 28 de noviembre de 2013