

Panamá, 14 de febrero de 2003.

Su Excelencia  
**HARMODIO ARIAS CERJACK**  
Ministro de Relaciones Exteriores  
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con la facultad que pueda o no tener la Autoridad Marítima de Panamá, para emitir opiniones sobre la aprobación o no del Proyecto de Acuerdo sobre Marina Mercante entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Filipinas.

Según nos indica usted en su consulta, el Comité de Seguros de Barcos y el Seamen's ASF, expusieron su preocupación ante el uso indiscriminado de Panamá, como foro para demandas marítimas de marinos filipinos debido que a partir de 1998, las demandas legales hechas por marinos filipinos y sus familias, ha ido en creciente aumento, **recalcando que la particularidad de dichas demandas es que no tienen relación directa con Panamá más allá de ser la jurisdicción en la que la nave fue arrestada.**

En primer lugar no compartimos el criterio de organismos como el Comité de Seguros de Barcos y el Seamen's ASF, sobre la particularidad de las demandas de marinos filipinos, al sostener que no tienen relación directa con Panamá, **más allá de ser la jurisdicción en la que la nave fue arrestada,** obviando las funciones de nuestros Tribunales Marítimos.

#### **ANTECEDENTES:**

El Tribunal Marítimo de Panamá fue creado mediante la Ley 8ª de 30 de marzo de 1982. Antes de esa fecha la función jurisdiccional marítima en el área del Canal la ejerció la Corte Distritorial de la Zona del Canal de los Estados Unidos de América. Como consecuencia de los Tratados del Canal de Panamá (Torrijos-Carter) celebrados entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá en 1977, las funciones jurisdiccionales del mencionado Tribunal fueron traspasadas a Panamá a partir del 1º de Abril de 1982, asumiendo la República de Panamá la función de administrar justicia en la antigua Zona del Canal.

Siendo el área canalera una de las principales rutas acuáticas del mundo, se consideró

necesario crear una jurisdicción especializada. Ello dio origen al Tribunal Marítimo, el cual tiene competencia privativa para conocer las causas surgidas de actos referentes al comercio, transporte y tráfico marítimo.

Una de las principales funciones de este Tribunal es el secuestro de naves, tanto **nacionales como extranjeras**. Debido al bien que afecta, esta medida precautoria tiene peculiaridades que la distinguen de otras similares, y toca una amplia gama de intereses. Por estos motivos es importante conocer los requisitos, finalidades y efectos de esta figura, dado el creciente aumento de las demandas tal y como usted lo señala en su consulta, las cuales por lo general conllevan al secuestro de la nave.

Sobre la legislación marítima panameña, el reconocido jurista y especialista en Derecho Marítimo **Dr. Alejandro Basilio Kouruklis Sáenz**, sostiene que han transcurrido muchos años desde la promulgación de la Ley 8ª de 1982, la cual regula el procedimiento marítimo y, sus reformas en 1986. En este período se han sentado prácticas e interpretaciones judiciales de trascendental importancia.

En cuanto a la figura jurídica de la acción de secuestro en el proceso marítimo, podemos señalar lo siguiente:

#### **PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN DE SECUESTRO:**

Una de las principales características del Código de Procedimiento Marítimo consiste en que esta se efectúa con los siguientes propósitos:

- Para hacer efectivo **créditos marítimos privilegiados sobre la nave**, carga o flete.
- Para adscribirle competencia al Tribunal Marítimo sobre actos de comercio y transporte marítimo que hayan ocurrido fuera de la jurisdicción de la República de Panamá, cuando el demandado no está sujeto a la competencia del Tribunal.
- Como una medida precautoria para evitar que el juicio sea ilusorio en sus efectos.

En los dos primeros casos y, con la finalidad de llevar a cabo el secuestro, se requiere depositar en el Tribunal una suma de dinero para garantizar los posibles perjuicios que pueda originar el secuestro y otra cantidad mayor, a la orden del Alguacil del Tribunal en concepto de adelanto para los gastos de conservación y custodia del bien secuestrado.

Veamos ahora concretamente sus interrogantes:

“1. Si siendo este Acuerdo de importancia y repercusiones nacionales, principalmente en lo que respecta al ejercicio de la jurisdicción nacional, es la Autoridad Marítima la única autoridad indicada para emitir la opinión sobre la aprobación o no del Acuerdo.

2. Quién es la persona competente para decidir sobre la aprobación o no del Acuerdo antes mencionado”.

Aún cuando fue el Ministerio a su digno cargo el cual tomó la iniciativa de consultar a la Autoridad Marítima de Panamá, su interrogante está dirigida en saber si es esta la única autoridad indicada para emitir la opinión respecto a la aprobación o no del Acuerdo sobre Marina Mercante entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Filipinas.

Para ubicar este punto, debemos remitirnos a lo establecido en el Decreto-Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, que crea la Autoridad Marítima de Panamá, el cual establece en su artículo primero: **“Así, 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 Marítima ostentará todos los derechos y privilegios que garanticen su condición de autoridad suprema para la ejecución de la “Estrategia Marítima Nacional”.**<sup>1</sup>

Por su parte el artículo 4, numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 9 de la Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, establecen claras y amplias facultades propias de la Autoridad Marítima de Panamá. Veamos:

“Artículo 4. La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

1. Proponer, coordinar y ejecutar la Estrategia Marítima Nacional.
2. Recomendar Políticas y acciones, ejercer actos de administración, y hacer cumplir las normas legales y reglamentarias referentes al sector Marítimo.
3. Instrumentar las medidas para la salvaguarda de los intereses nacionales en los espacios marítimos y aguas interiores.
4. ....
5. ....
6. Velar por el estricto cumplimiento de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982 y los demás tratados y convenios e instrumentos internacionales ratificados pro Panamá en relación con el Sector Marítimos.
7. Evaluar y proponer al Órgano Ejecutivo y demás entidades estatales que así lo requieran, las medidas necesarias para la adopción de tratados y convenios internacionales referentes a las actividades que se desarrollen dentro del Sector Marítimo.

<sup>1</sup> Véase artículo 1 del Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998.

8. ....
9. Coordinar con el Sector Marítimo Nacional el cumplimiento de la legislación nacional en los espacios marítimos y aguas interiores de la República de Panamá. ....” (Los subrayados son de nosotros).

Varios son los aspectos de importancia, que se destacan del contenido de las normas transcritas:

- a. Todos los numerales citados son de importancia y de repercusiones nacionales; principalmente en lo que respecta a lo referido al ejercicio de la jurisdicción nacional.
- b. Sobre las acciones en su conjunto, estas constituyen las políticas, planes, programas y directrices adoptadas coherentemente por el Estado panameño para promover el desarrollo del sector Marítimo.<sup>2</sup>
- c. El contenido de la Nota N°.ADM-349-2000-LEG, de 11 de febrero de 2000 dirigida a su despacho por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, producto de una consulta elevada por su Ministerio a la Autoridad Marítima de Panamá, constituye claras recomendaciones de políticas y acciones, para ejercer mejores de actos de administración y beneficio del sector marítimo de Panamá.
- d. Las políticas y acciones son legalmente ejercidas por la Autoridad en el ejercicio de sus facultades.
- e. El artículo 10, del Proyecto de Acuerdo entre la República de Panamá y el Gobierno de Filipinas referente a **normas sobre controversias laborales** colisiona con las medidas para la salvaguarda de los intereses nacionales en los espacios marítimos y aguas interiores de nuestro país. Este artículo elimina abiertamente la competencia que posee el Tribunal Marítimo de Panamá con respecto a los casos que puedan ventilar en su momento, los marinos filipinos dentro de nuestra jurisdicción.

Por todo lo expuesto y, con relación a su primera interrogante este despacho es del criterio que la Autoridad marítima de Panamá, **sí es competente para emitir opinión sobre la aprobación o no del Acuerdo entre la República de Panamá y la República de Filipinas.**

En lo que respecta a su segunda interrogante, es nuestra opinión que, antes de la firma del Convenio sobre Marina Mercante, entre la República de Panamá y de Filipinas, la autoridad competente para decidir sobre la aprobación o no del Convenio antes mencionado, es el Ministro de Relaciones Exteriores, tal y como lo establece el numeral 4 del artículo 3, del Decreto Ley N°.28 de 7 de julio de 1999, por la cual se dicta la Ley Orgánica del

---

<sup>2</sup> Artículo 2, numeral 3 ibídem.

Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece las Carrera Diplomática y Consular; el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 3. Son funciones esenciales del Ministerio de Relaciones Exteriores, las siguientes:

1. ....
2. ....
3. ....
4. Negociar y celebrar los tratados, convenios, acuerdos y otros instrumentos internacionales y/o coordinar y participar en la negociación y celebración de dichos instrumentos internacionales, cuando la responsabilidad primaria recaiga sobre otra institución gubernamental”

No obstante, posterior a la firma del Acuerdo entre la República de Panamá y Filipinas la autoridad competente para decidir la aprobación o no de dicho Acuerdo, lo es la Asamblea Legislativa, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Carta Constitucional que dice así:

“Artículo 153. Funciones legislativas. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

- 1.....
  - 2.....
  3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
- .....”

Se debe tener presente que el concepto de función legislativa hace referencia a la expedición de leyes, las cuales pueden ser de dos tipos:

1. leyes en sentido formal; y
2. leyes en sentido material.

Las primeras, son aquellas que expide el Órgano Legislativo, y las segundas, son aquellas normas jurídicas que existen con independencia del Órgano Legislativo. Es por ello, que en cuanto a la materia jurídica internacional, el numeral 3, aclara que toda aprobación o desaprobación de tratados o convenios internacionales, debe darse por parte de la Asamblea Legislativa, con anterioridad a la ratificación de los mismos, según lo dispuesto en los artículos 158 y 159 de la Constitución Política.

### **Conclusiones:**

- La Autoridad Marítima de Panamá, es la competente para emitir opiniones sobre la aprobación o no del Acuerdo entre la República de Panamá y la República de Filipinas, tal y como lo establece el numeral 7 del artículo 4 del Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, cuando dispone que su función de la Autoridad, **evaluar y proponer** al Órgano Ejecutivo y **demás entidades estatales que así lo requieran las medidas necesarias para la adopción de tratados y convenios internacionales referentes a las actividades que se desarrollen dentro del Sector Marítimo.**
- La autoridad competente para decidir sobre la aprobación o no del Acuerdo entre la República de Panamá y de Filipinas, antes de su firma, es el Ministro de Relaciones Exteriores, y después de la firma deberá ser sometido para la aprobación, a la Asamblea Legislativa.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente sus interrogantes.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs

