

Panamá, 20 de julio de 1999

Ingeniero
RUBÉN REYNA
Administrador de la
Autoridad Marítima de Panamá
E. S. D.

Señor Administrador:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio ADM N°.1070-99LEG, a través del cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con ciertos aspectos concernientes a la actividad de juegos de suerte y azar, dentro de las naves de bandera panameña.

Debemos empezar señalando, que en el caso que nos ocupa, no estamos en presencia de ninguna ilegalidad en cuanto a la actividad de los juegos de suerte y azar (casinos), a bordo de naves que enarbolan nuestro pabellón nacional.

En el ámbito marítimo, cuando una nave ondee nuestra bandera nacional, sí se debe entender que ese hecho constituye que el buque es una extensión de nuestro territorio nacional ¿por ser este un principio del Derecho Internacional-, aún, cuando el mismo navegue en aguas internacionales; y es que el territorio, como elemento consubstancial del Estado, por lógica tiene una importancia enorme. Etimológicamente, sugiere la existencia de una ubicación concreta y determinada. La soberanía y la jurisdicción tienen en el mundo moderno, un contenido eminentemente territorial. Sin embargo, la referencia al concepto territorio, no se circunscribe al aspecto meramente terrestre, comprende partes marinas, aéreas y del subsuelo.

En cuanto a la parte marina, en la actualidad ya no sólo los Estados incluyen en su territorio, al mar territorial y la plataforma continental submarina, sino además la zona económica exclusiva y la zona contigua.

El territorio de la República de Panamá, tal como se conoce, ha sido el producto de acuerdo internacionales, lo que indica que se acoge al respeto de las normas del Derecho Internacional, e ínsitamente se manifiesta como sujeto de dicha disciplina.

La estipulación de que el territorio nacional no puede ser objeto de cesión, traspaso o enajenación a otro Estado, constituye una prohibición expresa de cumplimiento absoluto, anulándose alguna probabilidad de incurrirse en el letal suceso de resquebrajar la unidad estatal, en uno de sus elementos vitales. La medida puede contemplarse como una prevención contra posibles mediatizaciones al desarrollo pleno del Estado Nacional, y como indicativo de que sólo el propio Estado Panameño puede ejercer el dominio de su geocircunscripción.

Ahora bien, en el caso subjúdice debemos tener presente que los buques o cruceros con bandera panameña, son naves de pasajeros para la recreación, y no

constituyen en ningún momento casinos flotantes propiamente dicho, generando una actividad eminentemente lucrativa.

En nuestra legislación, no se establece que los barcos que sean abanderados en Panamá y, operen una casino, deberán tener una licencia adicional para esta actividad.

Luego de haber analizado el Decreto Ley N°.2 de 10 de febrero de 1998, por medio del cual se reestructura la Junta de Control de Juegos y, el Decreto Ley N°.7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, hemos podido constatar que en ninguno de estos instrumentos jurídicos, se establece de manera alguna, que todo barco que utilice nuestro pabellón nacional deberá tener una licencia para poder operar un casino (si lo tiene), o cualquier otra clase de juego de suerte y azar.

El legislador quiso con ello, que el estado se garantice una fuente de ingreso vital, que le permita efectuar determinados gastos públicos que podrían redundar en obras de interés social. De igual modo, disminuye la posibilidad de que la explotación de estas actividades en manos privadas sin control jurídico, genere conductas viciosas.

Cierto es, que cada Estado, país o Nación determinará según su régimen jurídico, los requisitos necesarios, óptimos y eficaces para conceder su nacionalidad a los buques que así lo soliciten, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho a enarbolar su pabellón; no obstante, en el caso de Panamá, no contamos con una legislación aplicable a las actividades recreativas que se realicen dentro de un buque o crucero que utilicen nuestro pabellón, y tengan consigo un casino, o cualquier otro juego de suerte y azar.

Es un hecho notorio, que Panamá cuenta en la actualidad con la Marina Mercante más grande del mundo, y eso se debe al sistema de Registro Abierto que poseemos; el cual, lejos de ser formalista y complejo, facilita y atrae a muchos países del mundo entero, a solicitar portar nuestra bandera nacional.

Panamá, cuando concede u otorga a un buque el portar nuestra bandera nacional, no lo hace con el fin de inmiscuirse con las actividades internas y propias de la nave, es decir, ni controla lo que dentro del barco se pueda llevar a cabo; es por ello, que compartimos el criterio de la Autoridad Marítima de Panamá, cuando sostiene y certifica que dicha actividad es lícita, toda vez que en ningún momento se está contraviniendo precepto legal alguno.

De igual forma, atinados son los comentarios plasmados en su Consulta, cuando señala de manera correcta y objetiva, que los servicios que se le brinden a los pasajeros a bordo de buques de bandera panameña que operan en aguas internacionales (en el caso de los cruceros), entre los cuales están: hospedaje y alojamiento, casinos que dan lugar a juegos de suerte y azar y actividades que originan apuestas, al igual que la operación de tiendas que venden artículos de vestir, bebidas alcohólicas, regalos y similares, restaurantes y bares para atender las necesidades de los clientes, no requieren autorización, concesión, o licencia expresa, ya sea comercial o sanitaria.

Ello no excluye su reglamentación en el futuro, lo cual se deberá hacer en coordinación con la Junta de Control de Juegos y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Ahora bien, existen otros aspectos de importancia que se deben tomar en cuenta en el desarrollo de la presente Consulta:

1. La actividad, o los juegos de suerte y azar dentro de los casinos a bordo de cruceros o buques panameños, no constituye en ningún momento un acto ilícito.
2. Dentro de nuestra legislación vigente, no existe o se establece exigencia alguna para otorgar licencias para poder operar los casinos a bordo de los cruceros.
3. Los juegos de suerte y azar, dentro de los casinos de un crucero o buque con bandera panameña, no constituyen una actividad lucrativa propia de la nave; éstos, son una serie de diversiones, entretenimientos que se les brindan a los pasajeros durante su estadía en la nave.
4. Los cruceros, son naves de pasajeros y recreación.
5. Para poder exigir una licencia de operación de un casino dentro de un crucero o buque, deberá estar previamente establecido dentro de una Ley.

Cabe recordar, que la costumbre en derecho es fuente de Ley, y en el ámbito marítimo, este tipo prácticas no se aplican. Panamá, no puede ahora exigir y controlar las actividades propias e internas de los barcos, buques o cruceros que enarboles nuestro pabellón nacional, aduciendo que es competencia del Estado panameño, el explotar los juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas, dentro de dichas naves.

Somos del criterio jurídico, que la institución bancaria envuelta en esta situación, nunca debió negarse al pago de los giros bancarios aduciendo como excusa, la inexistencia de la licencia para operar el casino, máxime cuando no existe en ningún texto legal, tal exigencia.

Por todo lo expuesto, prohijamos la posición de la Autoridad Marítima de Panamá, cuando certifica que la operación y explotación de juegos de suerte y azar y casinos a bordo de naves registradas en la Marina Mercante de la República de Panamá, es lícita.

Con la certeza de mi más alta estima,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AmdeF/14/cch

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿