
INFORME FINAL

**ANALISIS DEL MARCO REGULATORIO DE LA LOGÍSTICA DE CARGAS
EN PANAMÁ**

**“DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO”
APOYO AL PLAN NACIONAL DE LOGÍSTICA DE PANAMÁ PN-T1108**

**Panamá, ciudad de Panamá
30 de junio de 2014**

GISELA A. DE PORRAS

Oficina 2305, Piso 23
Torre Global, Calle 50
Panamá, República de Panamá

Email: gisela.porras@ariaslaw.com
Teléfono: +507-282-1400

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

- A. Análisis de las competencias institucionales en materia de formulación de política, planificación, ejecución, operación y regulación de los distintos componentes del sistema logístico de carga y de los instrumentos legales vigentes relacionados al servicio de transporte de mercancía por los distintos medios de transporte (marítimo, aéreo, terrestre)
- Marco Constitucional
 - Competencias institucionales y normativa relacionada al transporte de carga por medios marítimos
 - Competencias institucionales y normativa relacionada al transporte de carga por medios terrestres
 - Competencias institucionales y normativa relacionada al transporte de carga por medios aéreos
 - Competencias institucionales y normativa de otras entidades relacionadas al sistema logístico y carga de mercadería
- B. Análisis de Zonas de Comercio Internacional
- C. Análisis de los instrumentos legales vigentes relacionados al tratamiento aduanero de la carga
- D. Análisis de los sistemas de Contratación con el Estado de Obras de Infraestructura y Servicios Públicos
- E. Iniciativas para activar un Plan Nacional de Logística – El Gabinete Logístico

RECOMENDACIONES FINALES

INTRODUCCIÓN

El presente análisis legal surge como parte del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, en conjunto con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Panamá al Ministerio de Comercio e Industrias en la conformación de mesas de trabajo publico/privadas en el marco del Consejo Nacional Logístico.

Panamá ha implementado normativa orientada a la atracción de capitales extranjeros a través del desarrollo marítimo y portuario, coyuntural a las actividades de tráfico por el Canal de Panamá. En este sentido, el país ha tomado iniciativas legislativas aisladas orientadas a potenciar Panamá como centro logístico natural –por su posición geográfica- tales como el lanzamiento de la Estrategia Marítima Nacional y el desarrollo de Zonas Francas con componentes logísticos, entre otros.

Sin embargo, el desarrollo normativo no ha sido orientado a un objetivo común o en función de un plan general de logística nacional. Tampoco existe una institución a cargo de dicho desarrollo.

En el presente estudio analizaremos los instrumentos legales que establecen competencias a las instituciones estatales con incidencia - directa o indirecta - en la logística, los potenciales choques y vacíos legales, así como las herramientas legales que el país requiere para potenciarlo como un centro logístico multimodal realmente funcional, armonizado y legalmente competente para cumplir cabalmente con dichas funciones.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

A. Análisis de las competencias institucionales en materia de formulación de política, planificación, ejecución, operación y regulación de los distintos componentes del sistema logístico de carga y de los instrumentos legales vigentes relacionados al servicio de transporte de mercancía por los distintos medios de transporte (marítimo, aéreo, terrestre).

MARCO CONSTITUCIONAL

El Estado panameño, a través de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, tiene la facultad y el deber constitucional de orientar, dirigir, reglamentar, reemplazar y/o crear las actividades económicas que se desarrollen o que vayan a desarrollarse en el País.¹

Estas facultades y obligaciones constitucionales dan origen a la organización de las competencias institucionales que establece el Estado en materia de formulación de políticas, planificación, ejecución, operación y regulación de los componentes de todo el sistema económico nacional, y para los efectos de este documento, del sistema de logística de cargas.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional, mediante la actuación de dichos Órganos, emite los vehículos legales orgánicos y normativos que dan vida a las instituciones gubernamentales, autónomas y/o semiautónomas, así como a las comisiones de expertos y especialistas, y otros entes incidentales que fungen como cuerpos consultivos o asesoramiento².

Lo anterior es lo que en términos generales establece la Constitución Política con relación a la organización de las competencias institucionales del Estado para fines del desarrollo del sistema económico nacional.

Como se observa, no se contempla, de forma específica materias, sino que delinea de manera general los límites por los cuáles debe organizarse el sistema económico.

No obstante, la Constitución sí enfatiza en materia marítima algunos lineamientos particulares, dentro del Título XIV sobre El Canal de Panamá.

En este sentido, el Artículo 316 de la Carta Magna crea la persona jurídica denominada la Autoridad del Canal de Panamá, dándole rango constitucional a la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización de la vía acuática. De conformidad con esta norma, le corresponde a LA ACP la responsabilidad, no solamente sobre la vía acuática en sí, sino también sobre los recursos hídricos de su cuenca hidrográfica, teniendo en adición la responsabilidad de aprobar los planes de construcción, el uso de las aguas, la utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción que se desarrolle en las riberas del Canal de Panamá.

¹ Artículo 282 de la Constitución Política de la República de Panamá.

² Artículo 283, Idem.

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVA RELACIONADA AL TRANSPORTE DE CARGA POR MEDIOS MARÍTIMOS

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP):

Con relación a las competencias institucionales que competen a la ACP, la Constitución define, sin perjuicios de otras que le puedan ser otorgadas por Ley, las siguientes:

- (a) nombrar y remover al Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley;
- (b) fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal, sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete;
- (c) contratar empréstitos, previa aprobación del Consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley;
- (d) otorgar concesiones para la prestación de servicios a la ACP y a las naves que lo transiten;
- (e) proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional;
- (f) aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivos, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional; y
- (g) ejercer todas aquellas que establezcan la Constitución y la Ley.

Finalmente, la Constitución da pie a la estrategia marítima nacional³, sin embargo delega al Órgano Ejecutivo la función de proponer la Ley que coordine a las instituciones que formen parte de esta.

Como cuerpo medular de organización del Estado, la Constitución establece solamente lineamientos generales sobre los cuales deberá basarse la Administración de Gobierno para implementar las normas orgánicas y regulatorias que regulen cada una de las áreas de la economía nacional, y en términos generales esta generalidad es pertinente

³ Artículo 317 de la Constitución Política de la República de Panamá.

para los efectos de las competencias institucionales hacia el sistema económico nacional, sin embargo la Constitución carece de un reconocimiento constitucional más claro y específico a la importancia del desarrollo de una estrategia integral de logística a nivel nacional.

El reconocimiento, en el Título XIV sobre el Canal de Panamá, de una estrategia marítima nacional, fue en su momento un paso en la dirección correcta. No obstante, con el desarrollo acelerado que ha sostenido el entorno de la logística multimodal a nivel mundial y la relevancia – local e internacional – de un Canal de Panamá ampliado, vemos necesario sustituir a la estrategia marítima nacional, por una estrategia logística nacional con rango Constitucional.

Adicionalmente consideramos importante denotar que siendo el Canal de Panamá la columna vertebral de la Estrategia Marítima Nacional, fue coherente y conveniente en su momento alojar su reconocimiento en el Título XIV. Sin embargo el desarrollo y crecimiento de otros componentes de la industria logística multimodal, hace necesario repensar el lugar que debería tener una Estrategia Logística Nacional en la Constitución.

Vemos, entonces, pertinente la organización de un ente gubernamental autónomo que estructure sistemáticamente tal Estrategia, dentro de un esquema más amplio, transversal e interinstitucional y no solamente con miras hacia el sector marítimo. A la sazón, la Estrategia Marítima Nacional establecida en el Artículo 317 de la Constitución es responsabilidad de la Autoridad Marítima de Panamá, en base al Artículo Cuarto, del Decreto Ley 7 de 1998.

Tal como vimos en la sección anterior, la ACP forma parte integral de la Estrategia Marítima Nacional, y el preámbulo de la su Ley Orgánica reitera dicha característica. LA ACP es creada y organizada mediante Ley 19 de 1997, como una persona jurídica autónoma de derecho público, incorporada al ordenamiento jurídico del Estado por mandato constitucional tal como vimos en el punto anterior.

A LA ACP le corresponde de manera privativa la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como sus actividades y servicios conexos, a fin de que el Canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. El objeto medular de estas competencias es que la vía interoceánica permanezca abierta al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todos los Estados del mundo.

Corresponde también a LA ACP la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal, así como de los recursos naturales, con competencia para aprobar las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados, que puedan afectar la cuenca.

Con relación a las áreas aledañas al canal, LA ACP tiene la responsabilidad primaria de proveer todo lo necesario para asegurar la adecuada protección y vigilancia de las instalaciones del canal, incluyendo lo que sea necesario para garantizar la navegación segura y libre de interferencias, y en este sentido está facultada para dictar las reglas de acceso a las instalaciones del canal, a sus aguas y riberas, y tiene potestad para señalar restricciones de uso de tierras y aguas por razones de conveniencia funcional y administrativas.

Dentro del organigrama de LA ACP, es la Junta Directiva quien tiene como mandato legal la responsabilidad de fijar las políticas de funcionamiento, mejoramiento y modernización, siendo el Administrador quien debe velar por que dichas políticas sean materializadas y ejecutadas bajo los principios de seguridad, continuidad, eficiencia y rentabilidad.

La Autoridad Marítima de Panamá (“AMP”)

En desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 317, la ley que crea la AMP⁴, le otorga la facultad legal de proponer, coordinar y ejecutar la Estrategia Marítima Nacional, otorgándole facultad suprema sobre la misma.

En términos de competencias de la AMP, observamos una total carencia normativa con relación a su capacidad institucional para la formulación de políticas y planificación con relación al sector logístico. Por otro lado, de la redacción de la Estrategia Marítima Nacional se extraen algunos conceptos relacionados con estrategias logísticas marítimas, no obstante las resoluciones que han publicado las estrategias han mantenido durante el tiempo, un carácter muy general sin aterrizar conceptos claro y específicos.

En materia portuaria, notamos que de acuerdo a la ley de puertos⁵ el Estado, a través de la AMP, tiene una función fiscalizadora de la calidad de los servicios portuarios y debe, por ley, asegurar que no existan prácticas discriminatorias⁶, no solamente respecto a las naves, sino también respecto a la carga, a fin de que los servicios que presta la entidad sean eficientes y seguros, dentro del marco de una política de competitividad, transparencia y eficiencia. Este señalamiento es importante pues es deber de la AMP velar también por el tratamiento competitivo de la carga que se maneja en los puertos panameños.

En materia de concesiones portuarias, es de considerar que dicha materia no tuvo una regulación formal, sino hasta el año 1998 con la promulgación de la llamada Ley de

⁴ Decreto Ley 7 de 10 de febrero de 1998.

⁵ Ley 56 de 2008.

⁶ Artículo 2 de la Ley 56 de 2008.

Puertos –Ley 56 de 1998-, lo que trajo como consecuencia el nacimiento de contratos leyes, los cuales fijaron en cada contrato ley la regulación, tarifas, cánones, términos y condiciones particulares a cada caso, a falta de una norma uniforme y objetiva que regulara dicho mercado.⁷

Pese que a Ley 56 de 1998 tiene como objetivo dictar un marco regulatorio general para la industria portuaria, dicha norma permite al Estado la celebración de contratos ley si a juicio del Estado lo justifica el monto de la inversión que se garantice, y el impacto que pueda tener en la economía nacional⁸, lo que deja la puerta abierta para la constitución de regímenes portuarios paralelos, a pesar que la propia norma indica promover la competitividad del sector portuario y actividades auxiliares.⁹

A nuestro criterio, esa posibilidad debe ser eliminada, pues distorsiona el clima de negocios en el sector, al no aplicar las mismas reglas a todos los participantes económicos de forma general y objetiva. Condiciones tales como inversión y generación de empleos directos deben ser tomados en cuenta con criterio matemático-financiero, y no discrecional.

Es pertinente, al respecto, aclarar que si bien es cierto que la Ley de Puertos fue reformada en el año 2009¹⁰ a efectos de que toda tasa, tarifas, derechos y contribuciones fijados por la AMP fuesen administrados y recaudados exclusivamente por dicha entidad, dejando sin efecto cualquier disposición en contrario, la ley mantuvo la posibilidad de que las empresas concesionarias a las que el Estado les hubiese otorgado una concesión mediante un contrato ley, les siguieran aplicando las tarifas, exenciones, términos y condiciones establecidos en dichos contratos leyes, bajo el concepto de no equiparación. En este sentido, por ejemplo, cada concesionario puede negociar o ajustar las tarifas que cobra por los servicios portuarios y auxiliares que presta siempre que dichos ajustes no impliquen, en cualquier forma, detrimento para el Estado¹¹.

Dado lo anterior, queda así evidenciada la existencia de un régimen tarifario paralelo entre los puertos nacionales administrados por el Estado¹², para los cuales la AMP ha fijado un sistema tarifario uniforme y los puertos concesionados a particulares bajo

⁷ Contratos de concesión portuaria aprobados por ley: Panama Ports Company, S.A. (1997), Colon Container Terminal, S.A. (1996), Mazanillo International Terminal (1993).

⁸ Artículo 36 de Ley 56 de 1998.

⁹ Caso del contrato ley con la sociedad PSA Panama International Terminal, S.A. (2008).

¹⁰ La Ley 56 de 2008 fue reformada por La Ley 69 de 2009, denominada Ley de Equiparación de Puertos.

¹¹ Ley 1 de la Ley 69 de 2009.

¹² Considérese, en consecuencia, la falta de inversión en puertos nacionales por parte del Estado, con las correspondientes consecuencias.

administración particular, los cuales cuentan con sus propias tarifas fijadas en sus respectivos contratos leyes¹³, así como su propios cánones¹⁴, exenciones, términos y condiciones¹⁵ por las áreas otorgadas en concesión y por conceptos o servicios que estén prestando o estén autorizados a prestar, aplicando la ley de puertos solamente en forma supletoria, respecto a dichos contratos leyes.

Notamos, por otro lado, que en desarrollo normativo de la legislación marítima ha buscado unificar los cobros y tarifas que existen y ajustarlos al mercado internacional, al establecer en la resolución que reglamenta la expedición de Licencias de Operación de Servicios Marítimos Auxiliares que la AMP cobrará en los puertos nacionales sobre bases iguales y no discriminatorias, considerando que los puertos panameños sean competitivos respecto a otros puertos de la región, indica la norma.

En este punto valdría la pena hacer el análisis económico respecto a los cobros que hacen los puertos panameños (a) administrados por el Estado, (b) otorgados en concesión a entes privados mediante contratos de concesión, (c) otorgados a entes particulares mediante contrato ley, respecto a su sus competidores directos a nivel mundial, para determinar si en efecto este propósito se cumple, pues las tarifas por servicios portuarios y auxiliares tienen un efecto directo en la plataforma logística del país.

Por otro lado, la AMP tiene dentro de sus atribuciones la de otorgar concesiones para la explotación de los puertos nacionales. Estas concesiones son otorgadas por un plazo de veinte (20) años prorrogables hasta por veinte (20) año más¹⁶, a discreción de la AMP, y siempre que el concesionario haya cumplido con su respectivo contrato, no habiendo una obligación para el Estado renovar el contrato, ni de otorgar la renovación bajo iguales condiciones a la concesión original.

Igualmente dispone la normativa que las mejoras construidas sobre la concesión que no puedan ser removidas, o que su remoción cause detrimento a las mismas, revertían a la AMP sin que ello signifique una retribución para el concesionario¹⁷. Ello da lugar a la extinción de pleno derecho de los títulos o garantías que terceras personas (como Bancos) pudiesen ostentar sobre las edificaciones o mejoras construidas, lo que afecta directamente la capacidad de financiamiento privado. Tómese en cuenta a su vez, que el concesionario no podrá reclamar ni obtener título constitutivo de dominio sobre las mejoras construidas sobre las áreas o bienes dados en concesión¹⁸.

¹³ Ver artículo 64-A de la Ley 56 de 1998.

¹⁴ Ver artículo 75 de la Ley 56 de 1998.

¹⁵ Ver artículo 119 de la Ley 56 de 1998.

¹⁶ Artículo 34 de la Ley 56 de 2008.

¹⁷ Numeral 16 del artículo 23 de la Ley 56 de 2008.

¹⁸ Artículo 29 de la Ley 56 de 2008.

En materia normativa, cabe mencionar que la AMP cuenta con distintos mecanismos de cobro de los servicios prestados por la Direcciones de dicha entidad, permitiendo así a los usuarios elegir la forma de pago de una amplia gama, como:

- i. Pago en efectivo – hasta un monto máximo de US100.00;
- ii. Cheques certificados;
- iii. Fianza de garantía;
- iv. Pago en línea;
- v. Pago mediante el sistema ACH; y,
- vi. Pago mediante tarjeta de crédito o de débito.

Estas modalidades de pago están contenidas en la Resolución de Junta Directiva No.106-01-16-DGMM de 10 de agosto de 2007¹⁹, instrumento que originalmente implementó estas formas de pago para los trámites y servicios de la Dirección de Marina Mercante de la AMP. La mencionada resolución que establece un sencillo mecanismo²⁰ de adhesión para que el resto de las Direcciones de dicha entidad fuesen implementando a estos sistemas de pago a través de una mera manifestación de querer adherirse al mecanismos través de una mera notificación dirigida a la Dirección de Finanzas de la AMP.

Es precisamente una norma de igual valor la que debe ser implementada por la Autoridad Nacional de Aduanas y demás entidades relacionadas al transporte de mercancías para así brindar servicios de primer nivel ya que en la actualidad el Estado cuenta con herramientas modernas de pago que le permiten al usuario tramitar de forma ágil los pagos contemplados por la cadena logística en la AMP con los que no cuentan otras entidades.

¹⁹ Resolución publicada en la Gaceta Oficial No.25909 de 30 de octubre de 2007.

²⁰ Punto segundo de la parte resolutive de la Resolución de Junta Directiva No.106-01-16-DGMM: INFORMAR que el mecanismo de pago al que se refiere el artículo anterior podrá ser adoptado por otras Direcciones General de la Autoridad Marítima de Panamá, siempre que las mismas manifiesten a la Dirección de Finanzas su intención de acogerse a dicho sistema.

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVA RELACIONADA AL TRANSPORTE DE CARGA POR MEDIOS TERRESTRES

Panama Canal Railway (concesión manejada por AMP)

En la actualidad existe un Contrato Ley de concesión de franjas de tierra -Contrato de Concesión entre el Estado y Panama Canal Railway²¹- el cual es administrado por la AMP. Un hecho a destacar es que el período de concesión es más largo y ventajoso al concesionario que los habituales contratos de concesión de dicha entidad, pues la concesión se otorga por veinticinco (25) años prorrogables por un periodo igual a opción del concesionario.

Dicho contrato establece, además, una serie de condiciones que pudieran tener una incidencia sobre el desarrollo logístico multimodal de Panamá, y que, asumimos, fueron otorgadas con mira al desarrollo de la estrategia marítima nacional propia de la época, que – como hemos indicado, debemos superar.

Entre las que tienen incidencia directa a la propuesta de desarrollo logístico multimodal que permita competir bajo iguales términos y condiciones a diferentes jugadores, debemos considerar las siguientes:

1. El Estado no puede construir ni otorgar en concesión la construcción y operación de cualquier ferrocarril interoceánico que cruce Panamá a través de las provincias de Panamá y Colón, que esté ubicado en una extensión de 19.2 KM a cada lado del Canal de Panamá medidos a partir de su línea central imaginaria de navegación²².
2. El Ferrocarril es por Ley declarado como instalación portuaria²³.
3. El Ferrocarril paga una suma correspondiente al 10% de la entrada bruta de todas las fuentes de ingreso²⁴, tasa que no aumenta ni durante los 25 años de la concesión ni durante la prórroga.

²¹ Contrato autorizado por la Ley 15 de 1998.

²² Cláusula Séptima de la Ley 15 de 1998.

²³ Artículo 3 del Contrato Ley 15 de 1998.

²⁴ Cabe mencionar que inicialmente la tasa era del 5% la cual se mantenía hasta tanto la concesionaria recuperase la inversión, además de un periodo de gracia de 1 año a partir de la vigencia del contrato ley.

4. El Ferrocarril asumió todas las concesiones existentes dentro del área de la concesión, incluyendo los pagos que dichos concesionarios efectuaban al Estado²⁵.

Autoridad Nacional de Tierras (“ANATI”)

La ANATI, se crea como única entidad competente²⁶ del Estado para regular lo relativo a tierras y bienes inmuebles, privados o públicos, nacionales o municipales, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a dichos temas.

En materia de ordenamiento territorial, la ANATI tiene dentro de sus facultades legales, la de recomendar a los entes encargados de ejecutar los planes de ordenamiento territorial, los criterios, instrumentos y políticas para una mayor eficacia del uso del suelo, así como la instrumentación de tales planes²⁷, así como la de coadyuvar en los procesos de ordenamiento territorial con la debida coordinación de la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial o la entidad que sea competente en esta materia.

Es vital tener en cuenta esta facultad al momento de considerar la creación de un ente competente a cargo de regular y coordinar un plan logístico nacional, ya que es de esencia alinear las políticas del uso de tierras a las políticas logísticas nacionales.

Por otro lado, la Ley 80 de 2009, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, establece la competencia legal de la ANATI para reconocer la titulación en la zona costera, en el territorio insular y en el territorio continental, *con exclusión de las riberas de playas, puertos*²⁸, entre otros.

La anterior mención es de notar, pues si bien es cierto en la mesa de trabajo de 23 de noviembre de 2013, algunos participantes indicaron que existe traslape de funciones entre la AMP y la ANATI respecto al manejo de los terrenos costeros, dicho traslape no es producto de choques o solapes de normas legales, sino de procedimientos prácticos en el ejercicio de las competencias y facultades de dichas entidades.

Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (“UABR”)

Mediante Decreto Ejecutivo 67 de 2006 se crea la UABR dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo general de

²⁵ Ver Cláusula Décima de la Ley 15 de 1998.

²⁶ Artículo 1 de la Ley 59 de 2010.

²⁷ Numeral 9 del artículo 7 de la Ley 59 de 2010.

²⁸ Artículo 1 de la Ley 80 de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010.

promover el desarrollo económico de los Bienes Revertidos²⁹ procurando la obtención de un óptimo aprovechamiento de los mismos, utilizando como base legal la Ley 21 de 1997 por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

Las competencias institucionales de la UABR, en lo que guarda relación con el desarrollo de una plataforma logística son las siguientes:

1. Coordinar sus actividades con el organismo administrador del Canal de Panamá (ACP), la Zona Libre de Colón, la Autoridad Marítima de Panamá, la Autoridad Nacional del Ambiente y con cualquier otra entidad afín que se establezca en el futuro, para armonizar el desarrollo de los Bienes Revertidos con el funcionamiento del Canal de Panamá.
2. Custodiar, conservar y administrar durante el tiempo indispensable para su adjudicación definitiva, aquellos Bienes Revertidos que por su condición particular así lo requieran.
3. Coordinar y colaborar con las entidades estatales y con los municipios que tengan jurisdicción en el Área del Canal, para que en el ejercicio de sus atribuciones, se adecuen al Plan General de Usos del Suelo para el Área y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.
4. Garantizar el apoyo ininterrumpido del Complejo de las Áreas Revertidas, en los servicios que presta el Canal de Panamá al sector y comercio marítimo mundial y al sector de servicios internacionales.
5. Coordinar con la Autoridad Nacional del Ambiente las actividades relacionadas con el manejo integral y desarrollo sustentable de los recursos de la cuenca.
6. Coadyuvar en la elaboración de los Reglamentos que sean necesario para los procedimientos de arrendamiento, venta, dación en pago, concesión y administración de los Bienes Revertidos.

De conformidad con el numeral 1 anterior y con la Ley 21 de 1997 por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la UABR, otorgar todos los permisos

²⁹ De conformidad con la Ley 21 de 1997, por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal los Bienes Revertidos son aquellas tierras, edificaciones e instalaciones y demás bienes que han revertido a la República de Panamá conforme al Tratado del Canal de Panamá de 1977. LA UABR se creó como el ente sucesor de la Autoridad de la Región Interoceánica, quien después de ser transferido el Canal al Estado panameño tenía competencia sobre los Bienes Revertidos.

para la utilización de suelos en los Bienes Revertidos y dentro de las Áreas de Compatibilidad con la Operación del Canal, entendiéndose que dichos permisos deberán ser previamente autorizados por la ACP.

En términos de la designación de zonificaciones de los Bienes Revertidos, la Ley 21 de 1997 reitera la competencia que tiene el Ministerio de Vivienda para el establecimiento de los códigos de zonificación; sin embargo, limita dicha competencia a lo establecido en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

Los propósitos principales del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal son los siguientes:

1. Fomentar el uso de las áreas y bienes revertidos para la creación de riquezas, mediante el incremento de actividades productivas de explotación, de bienes y servicios, creación de empleos y aprovechamiento de la materia prima nacional;
2. Promover el desarrollo del sector marítimo, comprendido, dentro de este sector, la infraestructura canalera y portuaria, así como las áreas que sirven directamente al transporte y al comercio internacionales, con el objeto de aprovechar mejor la estratégica posición geográfica del país;
3. Contribuir a asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo, la protección adecuada y la ampliación oportuna del canal de Panamá;
4. Impulsar el desarrollo integral del área del canal, así como su cuenca hidrográfica, para lograr, el fomento del crecimiento ordenado, y coherente de sus áreas, tanto rurales como urbanas;
5. Atender, de manera racional y armónica, los requerimientos de la expansión urbana de las áreas metropolitanas de, las ciudades de Panamá y Colón; y
6. Propiciar la procesión de la cuenca hidrográfica del canal dentro de una política de desarrollo sostenible, para la conservación y el adecuado aprovechamiento de los recursos hídricos de dicha cuenca y la biodiversidad del área.

Observamos de los propósitos enunciados una marcada inclinación, por parte del mandato legal de la Ley 21 de 1997, sobre el desarrollo de las operaciones del Canal de Panamá y el sector marítimo, sin mención alguna al desarrollo integral del sector logístico como un todo.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (“MIVIOT”)

La Ley 21 de 1997³⁰ reconoce la autoridad legal que tiene del MIVIOT³¹, en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la UABR y la Autoridad Nacional del Ambiente, de modificar, previa consulta a la Comisión de Infraestructura Pública y de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y en el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

En relación con las Áreas de Compatibilidad con la Operación y Expansión del Canal, y con la Subcategoría de Riberas del Canal y sus lagos, la autoridad legal del MIVIOT está supeditada a la aprobación previa por parte de la ACP de cualquier modificación, y de que dicha modificación no atente contra el Título XIV sobre El Canal de Panamá de la Constitución Política de la República de Panamá³².

En todo caso, para el correcto desarrollo de un marco regulatorio integral para el sector logístico se hace necesaria una revisión y adecuación completa del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y en el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

El MIVIOT, creado por Ley 23 de 2009, tiene como finalidad fundamental establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, y determinar y dirigir la política habitacional y de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, así como orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos. Dentro de la organización administrativa del MIVIOT es el Viceministerio de Ordenamiento Territorial la unidad técnica competente para elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional.

La relación entre el MIVIOT y el desarrollo de una Estrategia Logística Nacional yace principalmente en la competencia³³ que aquél tiene sobre el establecimiento de las normas de zonificación a nivel nacional y sobre la elaboración de los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. No obstante que en términos de competencias institucionales el MIVIOT está debidamente facultado por mandato de

³⁰ Modificada mediante Ley 28 de 2013.

³¹ El Ministerio de Vivienda también tiene competencia sobre los Bienes Revertidos por el mandato legal de la Ley 1 de 1991, tal como fuese modificada por la Ley 5 de 1993, que a su vez fuese modificada por Ley 7 de 1995, Ley 21 de 1997, Ley 22 de 1999, Ley 62 de 2000, Ley 20 de 2002 y Ley 22 de 2006.

³² Artículo 13-A, Ley 21 de 1997.

³³ La competencia del MIVIOT para establecer reglas de zonificación y expedir autorizaciones de uso de suelo es privativa en todo el territorio nacional, salvo sobre los Bienes Revertidos tal como los mismos están definidos en el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, aprobado mediante Ley 21 de 1997. Las normas de zonificación y todos los planes de desarrollo urbano sobre Bienes Revertidos deberán ser establecidos de conformidad con dichos planes.

ley para llevar a cabo estas funciones, y que además está obligado a consultar con las instituciones nacionales o locales pertinentes para establecer las políticas y normas de zonificación y de ordenamiento territorial³⁴, no encontramos publicados Planes de Desarrollo Urbano, más allá que el que existe para las áreas metropolitanas y adyacentes de la Ciudad de Panamá y la Ciudad de Colón³⁵.

Las funciones designadas por la Ley 61 de 2009 son suficientemente amplias para que el MIVIOT pueda crear dentro de su organización institucional una Dirección de Ordenamiento Industrial y Logístico que tome la tarea de desarrollar a nivel nacional un Plan Maestro de Ordenamiento Territorial Especializado en Industria y Logística. Un plan de esta naturaleza deberá ser coordinado entre el MIVIOT y las demás instituciones gubernamentales que guarden relación y tengan competencia sobre los sectores industriales y logísticos, además de los gremios competentes del sector privado y los Municipios correspondientes.

El riesgo y potenciales consecuencias jurídicas que pueden subyacer por razón de la falta de implementación temprana de un Plan Maestro de Ordenamiento Territorial Especializado en Industria y Logística son que a las áreas que hoy en día tengan potencial logístico le sean asignadas zonificaciones residenciales o mixtas, coartando así la competitividad logística de dichas áreas.

Autoridad de Transporte Terrestre (“ATTT”)

La ATTT en un ente que juega un papel importante en el desarrollo del sector logístico, por cuanto por ley³⁶, es el rector en materia de las políticas y programas del tránsito terrestre y transporte de carga con competencia privativa para ello.

La ATTT está a cargo de (i) coordinar la planificación vial nacional junto con el MIVIOT; (ii) planificar y programar el transporte terrestre para responder a las necesidades del transporte de carga, (iii) así como establecer las especificaciones y características de los vehículos de transporte de carga.

Una facultad de suprema importancia en materia de transporte de carga, y generalmente desatendida, es la de establecer los controles de pesos y dimensiones en las aduanas, sitios de entrada de mercadería y en general en todo el territorio nacional.

³⁴ Numerales 12, 14 y 19, Artículo 2, Ley 61 de 2009.

³⁵ Desarrollado por el Consorcio Dames & Moore; Wallace Roberts & Todd; HLM, S.A.; Yachiyo Engineering Co. Ltd. y Price Waterhouse (D&M/HLM/WRT/YEC/PW) a través del Contrato de Servicios de Consultoría No 1-96 suscrito con el Ministerio de Vivienda (MIVI) de la República de Panamá el 20 de noviembre de 1995. <http://www.miviot.gob.pa/urbanismo/4URBANISMO/urbanismo/plan.htm>.

³⁶ Ley 34 de 1999, modificada por la Ley 42 de 2007.

Panamá adoptó medidas sobre Pesos y Dimensiones de los Vehículos de carga que circulan por las Vías públicas³⁷, cuyo cumplimiento quedó en aquel entonces a cargo del Ministerio de Obras Públicas (pues su objetivo primordial es la conservación y evitar el deterioro de las vías públicas y accidentes), siendo hoy supervisado por la ATTT. Dicha normativa requiere ser revisada y actualizada para cumplir tanto con las realidades actuales del transporte de carga como del Plan Nacional Logístico de Carga.

Respecto al transporte de carga por medios terrestres, es de destacar que Panamá –en el marco de los tratados del Sistema de Integración Económica de Centro América (SIECA)- ha firmado y ratificado convenios internacionales en los cuales se ha comprometido al libre acceso a nuestras fronteras y centros de recolección de mercadería (como lo es la Zona Libre de Colón y demás zonas de comercio internacional), estando en incumplimiento, al mantener políticas proteccionista a los transportistas de carga terrestre.

La situación no se encuentra en un escollo legal más allá de la necesidad de mantener el estatus quo, ya que no existen normas jurídicas contraponiéndose ni imposibilitando el cumplimiento de los acuerdos internacionales, pero es ciertamente delicada y debe ser atendida por las autoridades y los sindicatos de transportistas locales de manera prioritaria, no solo para cumplir con los convenios internacionales, sino también para atender la apertura del mercado de sector logístico y actividades conexas a la implementación de un hub logístico de clase mundial.

Ministerio de Obras Públicas (“MOP”)

El MOP debe ser tenido en cuenta al momento de considerar el establecimiento de una estrategia logística nacional, por cuanto es la entidad que ejerce la administración, supervisión e inspección de las obras públicas, tales como calles, puentes, pasos peatonales.

Dicta, además, las normas técnicas de diseño para la construcción de calles, carreteras y puentes, y coordina los planes, programas y acciones del Estado referentes a las obras públicas.

De especial mención es que es uno de los principales ejecutores de la Ley de Concesiones Administrativas, a la que nos referiremos más adelante.

³⁷ Ley 10 de 1989, reglamenta por el Decreto 135 de 28 de febrero de 1990.

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVA RELACIONADA AL TRANSPORTE DE CARGA POR MEDIOS AÉREOS

En materia aeroportuaria, Panamá ha venido modificando y modernizando su legislación, principalmente para adaptarse a las exigencias del Aeropuerto Internacional de Tocumen como “Hub de las Américas” y los niveles de eficiencia y competitividad que ello requiere. En este sentido, al día de hoy existen dos (2) entes gubernamentales a cargo de la administración de aeropuertos y aeródromos en Panamá, a saber:

1. La Autoridad Aeronáutica Civil, la AAC, entidad autónoma del Estado con competencia legal para certificar y administrar aeródromos en el territorio nacional, como ocurre en la actualidad con la administración del Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert.
2. Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., TOCUMEN., sociedad anónima de propiedad estatal en su totalidad, y que tiene bajo su administración al Aeropuerto Internacional de Tocumen, el Aeropuerto Scarlett Martínez y el Aeropuerto Enrique Malek.

Actualmente el aeropuerto con el mayor flujo de pasajeros y mercancías es el aeropuerto Internacional de Tocumen, el cual se ha convertido en una importante terminal aérea regional, principalmente de mercancía de carga en trasbordo. El aeropuerto Internacional de Tocumen cuenta con áreas de terreno de suficiente extensión para facilitar la infraestructura necesaria que permita aumentar la capacidad de las terminales de carga y servicios conexos a la actividad logística, sin intervenir en los planes de expansión y seguridad de los servicios que brinda dicha terminal aérea.

En consecuencia y aprovechando el régimen de zonas francas, el Consejo de Gabinete autorizó³⁸ a la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., a someter al Régimen Especial de Zonas Francas – Ley 32 de 2011- la terminal de carga del área Norte y a someter ante el MICI la constitución de una Zona Franca Mixta en la referida área Norte, a fin de que se desarrolle la libre empresa y se construyan las infraestructuras, instalaciones, edificios, sistemas y servicios para que se desarrollen las actividades de servicios logísticos, alta tecnología, producción de bienes, entre otros que coadyuven a las actividades de trasbordo de mercancías y conexas que se desarrollan en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, aprovechando así la posición geográfica de Panamá y su potencial como plataforma logística.

³⁸ Artículo 2 de la Ley 22 de 2003.

En atención a lo anterior y en cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Panamá en materia de seguridad, la AAC mantiene la responsabilidad privativa a nivel nacional para prestar los servicios de navegación y seguridad aeroportuaria³⁹ mientras que las empresas administradoras de aeropuertos, como TOCUMEN, tienen la obligación de garantizar el espacio físico necesario para los estamentos de seguridad tales como la ANA, el Servicio Nacional de Migración, Cuarentena Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la Policía Nacional, Ministerio de Salud, la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y cualquier otro cuya presencia podría ser requerida por seguridad nacional que permitan preservar la seguridad en las terminales aeroportuarias mientras en paralelo se desarrollan los servicios logísticos y conexos en la zona franca de Tocumen.

Cabe señalar que es una tarea pendiente la de presentar la constitución e instrumentación de la Zona Franca de Tocumen al MICI para desarrollar dicha Zona Franca, lo cual consideramos fundamental para el desarrollo de la plataforma logística que se desea desarrollar en dicho aeropuerto.

Para cerrar nuestro análisis sobre la revisión de normativa y competencias institucionales relacionadas al transporte de carga por medios marítimos, terrestres y aéreos, vale destacar que no encontramos traslapes y normas que impidan un intercambio eficiente entre los estamentos de seguridad, entes relacionados a al transporte de mercadería por los distintos medios de comunicación y los entes privados. Lo que podemos distinguir es una carencia de coordinación entre las distintas funciones de las entidades estatales y los operadores de carga, esto como resultado de una falta de objetivo o visión común respecto al manejo de mercadería y uso de Panamá como plataforma logística y centro de distribución y redistribución de mercadería.

En atención a lo anterior, consideramos que es apremiante contar con plan nacional de logística orientado en un objetivo común intergubernamental y privado, pues la propia normativa así lo está exigiendo.

³⁹ Artículo 26 de la 23 de 2003.

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVA DE OTRAS ENTIDADES RELACIONADAS AL SISTEMA LOGÍSTICO Y CARGA DE MERCADERÍA

Ministerio de Comercio e Industrias (“MICI”)

En términos generales, el MICI tiene competencia sobre la formulación, ejecución y administración de las políticas a nivel comercial, industrial, de hidrocarburos y de los recursos minerales sobre todo el territorio nacional. Dentro del Órgano Ejecutivo, particularmente dentro del Consejo de Gabinete, tiene la función de diseñar y proponer la Estrategia Nacional de Comercio Exterior.

Dicha Estrategia, cuya última versión fue presentada el 2 de Julio de 2009 para el quinquenio 2009-2014, se ha venido formulando principalmente en base a políticas de promoción de inversiones extranjeras y de fomento a la exportación, y carece de lineamientos dirigidos al desarrollo de programas logísticos.

La Estrategia Nacional de Comercio Exterior, por cuanto pretende promover la inversión extranjera y fomentar las exportaciones, debería estar íntimamente ligada a la creación y ejecución de una Estrategia Logística Nacional, por lo que se hace necesario que el MICI tenga dentro de sus funciones orgánicas la colaboración directa y el intercambio de información con la institución que en su momento sea creada para administrar la plataforma logística nacional.

Aunque en términos generales pueden extraerse funciones de carácter logístico del articulado de la Ley Orgánica del MICI, no existen disposiciones que taxativamente le establezcan mandatos legales a este efecto, lo que limita la capacidad de acción ante una falta de representatividad del sector ante el Consejo de Gabinete.

En áreas periféricas al desarrollo logístico, el MICI ha formado parte de importantes iniciativas gubernamentales como lo son el programa *ExportaFácil*, implementado en conjunto con la Dirección General de Correos y Telégrafos del Ministerio de Gobierno y un programa propio denominado *ImpulsoPanamá*.

Este último, conforme a los documentos del programa, tiene como objetivos principales, (a) reforzar la capacidad del gobierno de la República de Panamá de promover las exportaciones a través de una mejor calidad y focalización de los servicios públicos para la gestión comercial, y (b) la ampliación de los servicios financieros y no financieros para el desarrollo empresarial.

El programa *ExportaFácil* por su parte está siendo desarrollado como un sistema integral simplificado de exportaciones vía postal que permitirá exportar productos, con un peso máximo de 30 Kg. por paquete, a cualquier parte del mundo brindando

una solución logística basada en la utilización de la infraestructura nacional de Correos y Telégrafos de Panamá, COTEL. COTEL, sin embargo, carece de la infraestructura necesaria para proveer de soluciones logísticas eficientes y eficaces a los exportadores e importadores de carga, hacia y desde Panamá correspondientemente.

Por otra parte, dentro de las funciones del MICI relativas a los Recursos Minerales, el desarrollo del sector minero y de la plataforma logística que le dé servicio a dicho sector, son retos que deben ser cónsonos con el desarrollo de una Estrategia Logística Nacional.

En este sentido, todo marco regulatorio que se implemente en torno a una Estrategia Logística Nacional deberá contener un componente de logística de minerales, toda vez que la cadena de suministro ("*supply chain*") de minerales y su administración es necesariamente distinta a aquella utilizada para otros bienes, debido a sus implicaciones en la seguridad ambiental, entre otras.

Finalmente, el MICI es responsable por mandato de ley de la cartera de Comercio Electrónico, que no obstante a la fecha tiene pocos jugadores dentro del ámbito local, se ha convertido en un componente imprescindible del comercio a nivel mundial, demandando a su vez de una cadena logística sofisticada y eficiente que facilite la compra-venta de bienes a través de la Internet.

Una condición indispensable para que este rubro pueda desarrollarse a los niveles que lo ha hecho en otros países es que el servicio postal local sea modernizado y dotado de mayores recursos y se celebren convenios de cooperación y de desarrollo de políticas conjuntas entre COTEL y la Dirección General de Comercio Electrónico.

Autoridad de Innovación Gubernamental ("AIG)

La AIG es creada como entidad autónoma del gobierno mediante Ley 65 de 2009 que le asigna como funciones generales las de planificar, coordinar, emitir directrices, supervisar, colaborar, apoyar y promover el uso óptimo de las tecnologías de la información y comunicaciones en el sector gubernamental para la modernización de la gestión pública, así como recomendar la adopción de políticas, planes y acciones estratégicas nacionales relativas a esta materia.

El proyecto actual más importante que gestiona la AIG y que guarda relevancia con el desarrollo logístico es el de *Panamá Sin Papel* ("*PSP*"), que busca renovar la forma en que las personas se relacionan al tramitar con el Estado, mediante la implementación de la gestión electrónica.

La AIG a la fecha ha firmado acuerdos⁴⁰ con varias instituciones estatales que participan en el movimiento de mercadería, incluyendo la Autoridad Nacional de Aduanas, la Administración de la Zona Libre de Colón, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la Agencia del Área Económica Especial de Panamá Pacífico, todas las cuales tienen incidencia directa en el desarrollo de una plataforma logística integral. El alcance y resultado de estos acuerdos y el desempeño de las instituciones suscriptoras en virtud de los mismos, deben ser revisados para determinar los progresos alcanzados.

El proyecto PSP tiene respaldo jurídico en el Decreto Ejecutivo 928 de 2010, el cual también designa a la AIG como la entidad encargada de su ejecución, quien deberá asumir la coordinación de todas sus actividades necesarias, la definición de estrategias, normas y procedimientos, y de la interoperabilidad de las bases de datos y de la información entre las distintas instituciones gubernamentales.

De vital importancia para la creación de un hub logístico de clase mundial será la creación de una plataforma de tramitación única que permita dar seguimiento no solo a la mercadería, sino a la realización de un “one stop shop” para la tramitología requerida para su movilización a través del territorio nacional.

El alcance y profundidad del proyecto requieren de altos niveles de sofisticación y coordinación, y su implementación requerirá determinar quién es el ente adecuado para desarrollarlo y hospedarlo. Sentimos, sin embargo, que no existe una organización a nivel nacional que tenga la competencia legal para adjudicarse las funciones para hacerlo.

Ministerio de Salud (“MINSA”)

Tiene incidencia directa sobre la competitividad logística local, principalmente porque le compete todo lo relativo a la fiscalización de la producción, comercialización e importación de medicamentos a través de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas (“DNFYDD”).

De conformidad con la normativa vigente,⁴¹ la DNFYDD tiene como objetivo general asegurar que el análisis, la vigilancia y el control de calidad de medicamentos y otros productos para la salud humana, así como los establecimientos que se dedican a la producción, distribución y custodia de los mismos, cumplan con los estándares de calidad establecidos en las normas y reglamentos sanitarios nacionales e

⁴⁰ Los acuerdos de Panamá Sin Papel, firmados a la fecha por la AIG y otras instituciones versan principalmente sobre (a) digitalización de los archivos de gestión; (b) digitalización de documentos recibidos; (c) flujo electrónico de documentos; (d) organización y custodia de archivos centrales; (e) otros proyectos que surjan como consecuencia de la actividad propia de la institución contraparte de la AIG.

⁴¹ Ley 1 de 2001 sobre Medicamentos y Otros Productos para la Salud Humana y el Decreto Ejecutivo 178 de 2001 que la reglamenta.

internacionales vigentes, en forma permanente, para que la población adquiera y utilice productos seguros y eficaces.

En términos de competencias institucionales, el marco regulatorio para la logística de medicamentos cuenta con suficiente robustez para una correcta fiscalización de la cadena de suministro de estos productos dentro del territorio fiscal.

Sin embargo, es importante acotar que la Ley 1 de 2001 sobre Medicamentos y Otros Productos para la Salud Humana excluye de su ámbito de aplicación a la importación, acondicionamiento, fabricación u otras actividades que se realicen en territorios fiscales o aduaneros especiales, tales como zonas libres y zonas procesadoras, cuando los medicamentos o productos descritos en este artículo estén destinados al exterior. Igualmente, no será aplicable a los medicamentos y productos especificados en dicha norma que ingresen al territorio nacional en tránsito o transbordo, con destino al exterior. En este sentido pareciera haber una carencia de legislación sobre medicamentos que estén destinados al comercio exterior, lo que es requerido para materias como el desecho de medicamentos vencidos, devoluciones y trazabilidad de la trayectoria de la cadena de suministro de medicamentos.

Como consecuencia de esta carencia el MINSA al día de hoy aplica equivocadamente normativa supletoria en materia de disposición final de los desechos farmacéuticos y químicos en las Zonas Libres de Comercio, a saber el Decreto Ejecutivo 249 de 2008, siendo esta una norma parcialmente regulatoria de la Ley 1 de 2001, que en todo caso no aplica sobre las Zonas Libres de Comercio o territorios fiscales/aduaneros especiales, toda vez que la Ley que ella reglamenta excluye de su ámbito de aplicación a dichas Zonas o territorios.

Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (“AUPSA”)

Es creada mediante el Decreto Ley 11 de 2006. A diferencia de la legislación sobre medicamentos abordada en el punto anterior, la legislación sobre seguridad de Alimentos sí incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Zonas Libres de Comercio, incluyendo la importación, el tránsito y el trasbordo de alimentos en todo el territorio del país.

En este sentido, AUPSA tiene competencia, no solamente sobre los alimentos que sean importados hacia el territorio fiscal, sino que también ejerce su jurisdicción sobre los alimentos que vayan a ser objeto del comercio internacional. Así lo establece su marco regulatorio dentro sus objetivos en el efecto de facilitar el intercambio comercial internacional de alimentos⁴².

Las competencias privativas de AUPSA están establecidas en su marco regulatorio en los siguientes términos:

⁴² Numeral 5, artículo 1, Decreto Ley 11 de 2006.

- (a) promover, organizar, coordinar y ejecutar las actividades de seguridad y calidad de los alimentos introducidos al territorio nacional⁴³,
- (b) dictar las normas sanitarias y fitosanitarias, así como su supervisión, verificación, certificación, actualización y cumplimiento, en lo que a la introducción de alimentos al territorio nacional se refiere,
- (c) elaborar los requisitos para la acreditación de personas naturales y/o jurídicas en materia de certificación sanitaria y/o fitosanitaria para los alimentos importados,
- (d) establecer los requisitos sanitarios y/o fitosanitarios que deberán cumplir los alimentos para su introducción al país y llevar registro de ello,
- (e) vigilar, diagnosticar y establecer medidas de prevención, control y cuarentena animal vegetal en relación con la introducción de alimentos al territorio nacional,
- (f) aprobar la elegibilidad sanitaria y fitosanitaria de países, regiones, zonas, cadenas de producción y/o plantas para que exporten alimentos hacia la República de Panamá,
- (g) reconocer la equivalencia de una medida específica o para mediadas relativas a un producto alimenticio importado determinado o una categoría determinada de alimentos importados, o al nivel de los sistemas.

Aunque AUPSA y la ANA trabajan de la mano como práctica administrativa y bajo el sustento de acuerdos interinstitucionales entre ambas entidades, es preciso observar que el marco regulatorio de AUPSA carece de mandatos y competencias que permitan a esta institución tener un intercambio de información y recursos con la ANA. Incluso, y tal vez de mayor importancia, es el hecho de que la ANA no forma parte de la Junta Directiva de AUPSA, ni de su Consejo Consultivo.

La Secretaría de la Cadena de Frío

Tiene como principal objetivo la planificación y ejecución de todas las acciones necesarias para el diseño, administración, operación y mantenimiento del sistema de la cadena de frío. Dicho sistema fue implementado por la Administración Martinelli con el objetivo de ofrecer a los productores agrícolas un mecanismo que contribuya a disminuir la merma en la cadena logística de los alimentos producidos localmente.

Consideramos que las competencias regulatorias y atribuciones legales de la Secretaría de la Cadena de Frío son cónsonas con la realidad de los productores locales. No obstante, existen carencias regulatorias en cuanto a que la legislación no comprende el uso del sistema de la cadena de frío para los alimentos refrigerados que

⁴³ Para los efectos del Decreto Ley 11 de 2006, el territorio nacional incluye todas las Zonas Libres de Comercio, Zonas Francas e instalaciones portuarias, y todas aquellas áreas que de otra forma sean consideradas de libre comercio.

provengan del exterior y tengan que ser trasbordados o deban transitar dentro del territorio nacional para ser re-exportados. Solamente dispone que el Comité Asesor de la Secretaría podrá autorizar dicho uso, siempre que lo considere necesario. Esta necesidad de autorización previa podría incidir negativamente en la cadena de suministro de alimentos importados y genera una subutilización del sistema, que de otra forma podría contribuir mucho más a generar eficiencias en la cadena de suministros alimenticios en y a través de Panamá.

Prevedemos también la necesidad de incluir en la Ley Orgánica⁴⁴ de la Secretaría de la Cadena de Frío disposiciones más específicas que guarden relación con la modernización continua de la cadena de suministros alimenticios, tanto producidos localmente como provenientes del exterior.

⁴⁴ Ley 28 de 2010.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

B. Análisis de Zonas de Comercio Internacional

El desarrollo de la Zona Libre de Colón y en general de los distintos regímenes especiales que incentivan el desarrollo de zonas de libre comercio en las que se realizan actividades orientadas al comercio exterior, se origina en la política exterior dirigida a explotar las ventajas competitivas de Panamá como centro de tránsito del comercio mundial y recientemente como hub de transporte multimodal.

En la actualidad existe normativa especial que incentiva el desarrollo de estas zonas, cada cual con sus propias características y normativa (en lo administrativo y fiscal), aunque todas persiguiendo el objetivo antes citado:

1. Zona Libre de Colón (Decreto ley 18 de 17 de junio de 1948);
2. Zona Francas (Ley 32 de 2011);
3. Zona Franca Turística del Barú (Ley 19 de 2001);
4. Área Económica Especial Panamá Pacífico (Ley 41 de 2004);
5. Aeropuerto Internacional de Tocumen (Resolución de Gabinete No. 30 de 9 de abril de 2003);
6. Zonas Libres de Petróleo (Decreto de Gabinete No. 036-03 DE 17 de septiembre de 2003); y,
7. Ciudad del Saber (Decreto Ley 6 de 10 de febrero de 1998).
8. También existe una normativa vigente (Ley 29 de 1992) para explotar la provincia Colón como “*Puerto Libre*”, a través del establecimiento de un sistema fiscal y aduanero especial con estructura de Puerto Libre.⁴⁵

La Zona Libre de Colón (“ZLC”)

Creada en 1948, es la principal “zona de comercio internacional. En ella se desarrollan actividades relacionadas el recibo, despacho, tránsito, almacenaje, fabricación, transformación y redistribución de toda clase de mercaderías y productos en el comercio o intercambio internacionales, mediante el otorgamiento de las facilidades conducentes a ese fin.

Cabe señalar que la Ley orgánica⁴⁶ de la ZLC faculta a la misma a hacerse de y operar una o varias áreas adyacentes o cercanas a dicha zona para facilitar las operaciones de intercambio o comercio internacional que allí se desarrollan.

⁴⁵ Este régimen no ha sido puesto en marcha, a pesar que inclusive su aplicación fue reglamentada (Decreto Ejecutivo 70 de 6 de octubre de 1999), por lo que no será objeto de este análisis.

⁴⁶ Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948 y sus reformas.

En las áreas adyacentes se pueden realizar cualquier tipo de actividades complementarias a las actividades de la ZLC, pudiendo dichos espacios ser objeto de alquiler, concesión o venta. Es importante tener esta facultad en cuenta, pues existe un componente de disposición y uso de tierras, componente esencial de una planeación territorial orientada a la logística, tal como ocurre en el caso de Zonas Francas.

Área Económica Especial Panamá-Pacífico (“AEEPP”)

Tiene por objeto principal, de acuerdo a su ley marco⁴⁷, la creación de un régimen legal, fiscal, aduanero, laboral, migratorio y de negocios especial para el establecimiento y operación de un área económica especial en el Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, la cual es operada por un Desarrollador Maestro privado mediante contrato de concesión,

Otra vez notamos que un régimen especial, como también se les conoce a las Zonas de Comercio Internacional, tiene facultades de administración de uso de suelos lo que sabemos tiene incidencia sobre el un Plan Maestro y Estrategia Logística Nacional.

Régimen de Zonas Francas

El régimen especial de Zonas Francas, aunque de reciente data, es el régimen con mayor incidencia en el desarrollo de zonas de comercio internacional⁴⁸, permite su establecimiento en cualquier sitio de la geografía nacional, previo cumplimiento de las formalidades legales.

Dentro de este régimen deben destacarse los siguientes aspectos de interés para el propósito de este estudio:

1. Observamos que el Régimen Legal de las Zonas Francas no contempla norma alguna referente al ordenamiento territorial y/o a la designación de la zonificación para establecimiento de dichas zonas.
2. En el mismo orden de ideas, el MIVIOT tampoco forma parte de la Comisión Nacional de Zonas Francas, a pesar de ser el ente competente a cargo de la planificación territorial.
3. La aprobación de una Zona Franca queda sujeta a la aprobación final del Consejo de Gabinete. En términos prácticos, este proceso puede tardar hasta más de un año, sin que exista la obligación de dictaminar en un término

⁴⁷ Ley 41 de 2004 y sus reformas.

⁴⁸ Ley 32 de 2011.

perentorio la viabilidad de la Zona Franca; esto sin soslayar que dicho ente no cuenta con la pericia o especialidad para hacer la evaluación requerida para la aprobación de una Zona Franca.

Ciudad del Saber

Por su parte, en 1998 se autorizó mediante ley,⁴⁹ el Contrato entre el Estado y la Fundación Ciudad del Saber, bajo el cual se crea un régimen legal orientado a la promoción y establecimiento de centros de investigación e innovación en el campo científico, tecnológico, humanístico y cultural, de transferencia de conocimientos para su uso en actividades productivas (parques tecnológicos) y de programas, procurando niveles de excelencia en cada rama de actividad.

Tanto la Ciudad del Saber cómo la AEEPP cuentan con muy poco control y vigilancia por parte de la ANA, particularmente en el puesto de entrada y salida de ambos recintos, práctica que riñe con la normativa aduanera panameña y a su vez genera competencias desleales entre los usuarios de los distintos regímenes de comercio internacional.

Zona Franca del Barú

Finalmente, existe un régimen especial de zona franca turística y de apoyo logístico multimodal en Barú⁵⁰ que fue legalmente concebida para incentivar las exportaciones de bienes y servicios en la zona del Barú y la venta de mercancía libre de impuestos a los turistas en el área de Puerto Armuelles y Paso Canoas.

Observaciones generales

De la revisión de los regímenes de zonas de comercio internacional vis-a-vis el régimen aduanero, migratorio, sistemas de transporte y normativa relacionada, no encontramos propiamente un choque de leyes, sin embargo es un hecho notorio que las zonas de comercio internacional compiten entre sí, en términos de procesos y gestión.

Las normas que internamente rigen la gestión aduanera y migratoria varían entre regímenes, cuando deberían ser objetivas y uniformes para efectos de manejo, control y supervisión de la carga. Además de atribuir esta falta de control y vigilancia a la ANA, pesa también el hecho de la inexistencia de un órgano rector de estas zonas de comercio que supervise y vele por un control de calidad de la gestión logística y todos sus componentes en dichas áreas.

⁴⁹ Decreto Ley 6 de 10 de febrero de 1998.

⁵⁰ Ley 19 de 2001.

En nuestra opinión debe adecuarse la Ley de Zonas Francas para darle mayor relevancia desde una perspectiva de desarrollo logístico a la Comisión Nacional de Zonas Francas y a su Secretaría Ejecutiva y dotarla de mayor personal técnico especializado orientado a desarrollar procesos uniformes en todas las zonas de comercio internacional, adaptadas al plan logístico nacional que rinda cuentas o forme parte de un órgano rector superior a cargo de la logística en Panamá.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

C. Análisis de los instrumentos legales vigentes relacionados al tratamiento aduanero de la carga.

En materia de competencia aduanera el Decreto Ley 1 de 2008 fue promulgado a fin de brindar autonomía a la actividad aduanera, creando la Autoridad Nacional de Aduanas (“ANA”) como un ente autónomo del Estado otorgándole como principal facultad el ejercicio, en forma privativa, del *control y la vigilancia aduanera* de manera uniforme en todo el territorio aduanero panameño, incluyendo los puertos, aeropuertos, y marinas habilitados para el comercio exterior, las Zonas de Comercio Internacional y relaciones de intercambio de comercio exterior.

Del análisis del régimen marco de la ANA encontramos que dicha entidad cuenta con amplias y flexibles facultades para formular las políticas y planes públicos relacionados con el desarrollo logístico, incluyendo la implementación local de normativa internacional acordada mediante convenios internacionales y demás disposiciones en el ámbito internacional en materia de comercio exterior; sin embargo se requiere de una ampliación a sus competencias para que guarden relación directa con el desarrollo de una Estrategia Logística Nacional que a su vez responda a los lineamientos de un ente competente superior, rector de la materia logística.

Dentro de las fortalezas -en materia de competencia- de la normativa vigente de la ANA relacionada al campo de la logística están:

1. Funciones de “*seguridad pública*” con jurisdicción en todo el territorio nacional.
2. Introducción de innovadoras figuras legales al sistema legal y aduanero al implementar el uso obligatorio de la firma electrónica en los procesos aduaneros y dándole equivalencia, en materia de eficacia jurídica a la firma autógrafa.
3. Tiene plenas facultades para administrar las políticas y directrices que regulen el sistema aduanero, para administrar, consolidar y modernizar la política aduanera, y controlar y supervisar las operaciones aduaneras de ingreso, salida y permanencia en el país de mercancías, en territorio fiscal y todo régimen aduanero.
4. De no desarrollarse una norma particular a la logística en la que se haga de uso obligatorio la utilización de una infraestructura informática de punta que garantice la interconexión entre todos los nodos y operadores logísticos para la facilitación de las operaciones multimodales, así como los prestadores de servicios logísticos, aduaneros y las instituciones del Estado relacionadas a la logística, las Zonas de Libre Comercio⁵¹, los Precintos Aduaneros regulados por el Decreto de Gabinete No.6 de 13 de marzo de 2002 -como lo están requiriendo los operadores logísticos locales y quedase manifestado en las

⁵¹ Zonas de Libre Comercio legamente existentes a la fecha de este Informe: Zona Francas, Zona Libre de Colón, Zona del Barú, Agencia Panamá Pacífico, Aeropuerto Internacional de Tocúmen, Zonas Libres de Petróleo y Ciudad del Saber.

reuniones plenarios de Mesas del Consejo Nacional Logístico (CNL)- la Ley Marco de la ANA provee una herramienta legal para el uso de sistemas informáticos por parte de los usuarios públicos y privados que se enlacen con la ANA. Dicha norma, que pudiese desarrollarse a nivel de reglamento a efectos de informatizar la cadena logística e intercambiar información.⁵²

5. Es importante tener en cuenta que por disposición legal (artículo 158), la jornada laboral mínima de los funcionarios de la ANA es de cuarenta (40) horas semanales, pudiendo variar en atención a las necesidades del servicio. Destacamos esta norma, pues el tema de horarios de las aduanas que preocupa a los transportistas y otros actores del sector logístico, no es legal, sino operativo.

Por otro lado, en materia legal, sin perjuicio de las yerras de funcionamiento del sistema aduanero panameño, encontramos las siguientes deficiencias en la normativa aduanera:

1. Si bien es cierto se introdujo un marco legal moderno aduanero, a la fecha dicho instrumento marco no ha sido reglamento, por lo que en la actualidad se sigue utilizando como reglamentación de dicha Ley, el Decreto de Gabinete 41 de 11 de diciembre del 2002, el cual regulaba la derogada Ley 41 de 1996.
2. Identificamos como otro gran vacío reglamentario de las normas aduaneras con una incidencia sobre la materia logística, la falta de regulación e implementación de la Carrera del Servicio Aduanero, la cual tiene como objetivo garantizar que la administración de los recursos humanos de la ANA se fundamenten estrictamente en el desempeño eficiente, remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, la promoción de la estabilidad de los servidores aduaneros idóneos y honestos que permitan disminuir la corrupción y el aprovisionamiento de un adecuado entrenamiento profesional, entre otros.

A nuestro juicio, la falta de profesionalismo del funcionario aduanero, su constante rotación y bajos ingresos, tienen una incidencia directa en los procesos logísticos que se realizan en el país y que el mercado local e internacional demanda.

3. En términos de intercambio de información, la norma orgánica solamente obliga a la ANA a proporcionar acceso y/o intercambiar información con la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos, la Contraloría General de la República y la AMP.

⁵² Capítulo Único del Título IV sobre Sistemas Informáticos (del artículo 62 al artículo 66 del Decreto Ley 1 de 23 de febrero de 2008).

A nuestro juicio, la ANA debe intercambiar información de tipo estadístico con todos los interventores de la cadena logística a nivel estatal, incluyendo la nueva entidad que en su momento ha de crearse para que coordine a todos los actores, públicos y privados del sector logístico y a su vez defina dicho concepto, pues si bien es cierto existe normativa creada vinculada a la logística, no existe una definición como tal para dicho término.

4. De la revisión de los instrumentos legales aduaneros, tales como la norma de los Precintos Aduaneros⁵³, Tránsito Internacional de Mercancías⁵⁴, el Servicio de Transportes Asegurados⁵⁵ que establece el uso de escabetos – sellos de seguridad- para el aseguramiento de mercancía, deben ser actualizados a fin de los usos y procedimientos que establecen sean cónsonos con los sistemas de trazabilidad de carga modernos y sistematizados que en la actualidad existen y se utilizan a nivel mundial de mayor eficiencia y seguridad.

Por otro lado, es importante considerar que las funciones de política migratoria vienen dadas por el Decreto Ley 3 de 2008 al Servicio Nacional de Migración divididas en dos grandes materias:

- i. Las funciones de carácter migratorio, que están circunscritas mayormente a la aprobación de los permisos y visas de inmigrantes hacia Panamá y la correspondiente vigilancia sobre el estatus migratorio de sus beneficiarios; y,
- ii. Las funciones de protección y control de flujo de extranjeros, que incluyen principalmente el acceso de inmigrantes a través de los puestos de entrada terrestres, marítimos y aéreos.

De un análisis detenido de las normas migratorias y aduaneras es observable una redundancia de competencias entre el Servicio Nacional de Migración y la Autoridad Nacional de Aduanas, en el sentido de que ambas instituciones tienen facultad para ejercerlas.

⁵³ Decreto de Gabinete 6 de 13 de marzo de 2002.

⁵⁴ Decreto 130 de 29 de agosto de 1959.

⁵⁵ Decreto 841 de 1 de septiembre de 1952.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

D. Análisis de los sistemas de contratación con el Estado de obras de infraestructura y servicios públicos.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, el Estado cuenta con distintos mecanismos para concesionar o asignar a terceros la explotación de servicios públicos relacionados a la logística, la construcción de carreteras y administración de puertos, aeropuertos y carreteras e infraestructura logística en general.

Dentro de las principales modalidades encontramos las siguientes:

1. **Contratos Leyes:** Es la modalidad de mayor uso para el otorgamiento de la administración de puertos, previa promulgación de la Ley de Puertos. Este mecanismo legal de concesión portuaria sigue siendo válido si a juicio del Estado y atendiendo al monto de la inversión e impacto en la economía nacional. (art. 36 de la Ley de Puertos).
2. **Contratos de Concesión Administrativa (Portuaria):** Regulados por la Ley de puertos, la cual define los términos y condiciones mínimos de la concesión, plazos y tarifas de manera uniforme.
3. **Contratación Directa por Invitación:** En materia de concesiones de espacios para servicios aeronáuticos y no aeronáuticos esta es la forma de contratación más habitual.
4. **Concesión Administrativa:** En materia de infraestructura – construcción y operación de obra pública como carreteras y autopistas- la modalidad más utilizada ha sido la de la concesión administrativa regulada por la Ley 5 de 1988 la cual tiene por objetivo concesionar servicios públicos, particularmente obra pública, a terceros.

En materia de concesiones administrativas de infraestructura, la Ley 5 de 1988 (la “Ley de Concesión Administrativa”) estableció un sistema para la ejecución de obras de interés público, aplicable a la construcción, mejora, mantenimiento, conservación, restauración y explotación de carreteras, autopistas, y otras obras que el Consejo de Gabinete califique como de interés público⁵⁶ y que al final de la concesión reviertan a la nación libre de costos, gravámenes o reclamaciones⁵⁷.

Es de destacar que dentro de este sistema se han otorgado concesiones de lecho marino.

En resumidas, la Ley de Concesión Administrativa fue concebida para la concesión de servicios públicos, particularmente de obra pública a un tercero por lo que no representa una normativa eficiente para las concesiones requeridas en el ámbito de la prestación de servicios logísticos y conexos. Si bien es cierto la Ley 128 de 2013

⁵⁶ Artículo 2 de Ley 15 de 1998.

⁵⁷ Artículo 3 de la Ley 15 de 1998.

buscó reformular la Ley de Concesión Administrativa a efectos de permitir la participación de capitales y darle algo de orientación tipo Asociación Público Privada, la normativa no cuenta con elementos suficientemente flexibles para la participación de inversión privada y pública que permitan implementar eficientemente la experiencia, recursos, conocimientos y tecnología, distribución de riesgos y recursos, de entidades públicas y privadas para el desarrollo de la infraestructura logística requerida para el desarrollo efectivo y eficiente de un Hub de carga internacional, con la flexibilidad y eficiencia que proveen las Asociaciones Público Privadas utilizadas con éxito en proyectos de Infraestructura relacionados a la logística como en Colombia, México, Canadá, Chile y España, entre otros.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

E. Iniciativas para activar un Plan Nacional de Logística - El Gabinete Logístico

De acuerdo al Decreto Ejecutivo 90 de 2012, el Gabinete Logístico tiene como objetivo primordial el de elaborar y ejecutar un Plan Maestro que promueva al País como Centro de Logística Internacional. Aunque en términos generales las atribuciones otorgadas al Gabinete Logístico son cónsonas con sus objetivos, observamos que el vehículo legal utilizado para su creación y desarrollo normativo carece de la robustez legal y estructura necesarias para poder llevar a cabo sus atribuciones.

Forman parte del Gabinete Logístico las siguientes instituciones:

- Ministerio de Comercio e Industrias
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Secretaría del Metro
- Autoridad del Canal de Panamá
- Autoridad Nacional de Aduanas
- Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
- Autoridad Marítima de Panamá
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Autoridad de Aeronáutica Civil.

Respecto de las instituciones que forman parte del Gabinete Logístico hemos encontrado que existen autoridades que no forman parte del mismo, sin embargo juegan un rol importante sobre la cadena de suministros en Panamá y por lo tanto deberían formar parte al menos con rango consultor, a saber:

- Ministerio de Salud (por medio de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas)
- Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- Autoridad de Innovación Gubernamental
- Area Económica Panamá Pacífico
- Administración de la Zona Libre de Colón.

Igualmente es necesario reconocer dentro la normativa del Gabinete Logístico el rol primordial que funge el sector privado, por lo que vemos necesario incluir dentro de este marco regulatorio a los gremios relevantes con rango de consultores de las autoridades gubernamentales.

El Gabinete Logístico tiene como principales atribuciones las siguientes:

(a) recibir o requerir de los diferentes estamentos, la información necesaria para la elaboración de un Plan Maestro, así como de la Estrategia de Desarrollo Logístico Nacional;

(b) desarrollar los planes, programas y metas del Plan Maestro y de la Estrategia de Desarrollo Logístico Nacional, para el logro de sus objetivos;

(c) coordinar las actividades, avances y logros de los diferentes componentes para la unificación del desarrollo de los esfuerzos de los estamentos gubernamentales, con el propósito de llevar a cabo una política nacional unificada en materia logística;

(d) ejecutar mediante la toma de decisiones de la Estrategia de Desarrollo Logístico Nacional, definiendo sus prioridades;

(e) dar seguimiento al proceso de ejecución de los planes, programas y metas de la Estrategia Logística Nacional y proponer hacer los ajustes que sean necesarios para alcanzar el fin establecido;

(f) consultar con los diferentes estamentos, ya sean públicos o privados, para la elaboración e implementación de la Estrategia Logística Nacional; y,

(g) hacer la consideración del Consejo de Gabinete, los planes, programas y metas relativos al Plan Maestro y de la Estrategia Logística Nacional para su implementación.

Es preciso destacar que en cumplimiento de estas atribuciones, el Gabinete Logístico deberá presentar al Consejo de Gabinete tanto el Plan Maestro como el documento de la Estrategia Logística Nacional, y que dichos documentos tendrán carácter vinculante para todas las autoridades relacionadas al sector logístico.

Si bien es cierto este instrumento legal es un primer paso orientado a sincronizar y ordenar el desarrollo de una plataforma logística nacional, consideramos que el Decreto Ejecutivo que le da vida al Gabinete Logístico, no cuenta con el rango jurídico necesario instrumentar tan importante proyecto. Este debe darse a través de la herramienta legal idónea para implementar políticas públicas de este tipo como lo es una ley orgánica orientada en una visión y misión del país como plataforma logística, que desarrolle conceptos, separe claramente objetivos de tareas y atribuciones (que en la actualidad se encuentran mezcladas en las atribuciones del Gabinete Logístico), y establezca un ente regulador de los servicios logísticos encabezado por un jefe de cartera que integre el Consejo de Gabinete con voz y voto, a cargo de esta materia especializada.

RECOMENDACIONES FINALES

Concluimos este trabajo con las siguientes recomendaciones, orientadas a dar coherencia a la creación de una Estrategia Logística Nacional que permita a Panamá mantener el rol de liderazgo en la región:

1. Darle rango constitucional a la Estrategia Logística Nacional en reemplazo de la Estrategia Marítima Nacional⁵⁸.
2. Revisar y adecuar el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal⁵⁹.
3. Revisar los objetivos, competencias, políticas y marco regulatorio que tiene la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas referentes a la subasta y adjudicación de los Bienes Revertidos.⁶⁰
4. Replantear las atribuciones que tiene el Servicio Nacional de Migración⁶¹ sobre protección y control de flujo de extranjeros dado que la Autoridad Nacional de Aduanas tiene competencia para ello.
5. Modificar la Ley Orgánica del Ministerio de Comercio e Industrias para incluir dentro de sus atribuciones mandatos directamente relacionados a la promoción de la plataforma logística nacional.
6. Dotar de mayor infraestructura y recursos a la oficina de Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá (COTEL) para que puedan desempeñar eficientemente su función dentro de la plataforma logística nacional.
7. Celebrar acuerdos de cooperación entre la Dirección General de Comercio Electrónico del Ministerio de Comercio e Industrias y la oficina de Correos y Telégrafos Nacionales de Panamá.
8. Desarrollar, bajo el liderazgo del Viceministerio de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, un Plan Maestro a Nivel Nacional de Ordenamiento Territorial Especializado en Industria y Logística.
9. Modificar la legislación de medicamentos⁶² para añadir normativa relacionada

⁵⁸ Artículo 317 de la Constitución Política de la República de Panamá.

⁵⁹ Ley 21 de 1997 y sus modificaciones.

⁶⁰ Decreto Ejecutivo 67 de 2006.

⁶¹ Decreto Ley 3 de 2008.

⁶² Ley 1 de 2001.

con la gestión productos farmacéuticos y químicos en el ámbito del comercio exterior o crear un marco regulatorio separado que aborde esta materia.

10. Modificar la legislación orgánica de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos para añadir a la Autoridad Nacional de Aduanas como parte de su Junta Directiva.
11. Incluir en la Ley Orgánica⁶³ de la Secretaría de la Cadena de Frío disposiciones más específicas que guarden relación con la modernización continua de la cadena de suministros alimenticios, tanto producidos localmente como provenientes del exterior.
12. Hasta tanto se defina la creación de un ente que consolide y lidere el desarrollo logístico del país, incluir dentro del grupo de instituciones que forman parte del Gabinete Logístico a las siguientes autoridades: Ministerio de Salud (por medio de la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas), Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Autoridad de Innovación Gubernamental, a la Agencia Económica Panamá Pacífico, y la Administración de la Zona Libre de Colón.
13. Armonizar los sistemas de concesiones portuarias a fin de que los actores clave compitan en situación de igualdad de condiciones y uniformidad de reglas.
14. Adoptar las herramientas informáticas adecuadas a una instrumentada, transparente y uniforme gestión logística que permita la interconexión, con los debidos niveles de seguridad y reserva de confidencialidad implementados, entre los estamentos del estado y el sector privado ligado al sector logístico.
15. Integrar en forma activa a la discusión y planeamiento del Plan Nacional de Logística a la ATTT, pues es el ente competente a cargo de velar por el transporte de carga por vía terrestre.
16. Actualizar la normativa sobre pesos y dimensiones y adecuarla al Plan Nacional de Logística.
17. Panamá debe revisar y negociar con los sindicatos de transporte de carga internacional, la inhabilitación para que transportistas internacionales ingresen a las zonas de comercio internacional, particularmente la Zona Libre de Colón. Ello, a su vez, debe permitir la implementación de políticas recíprocas por parte de los representantes del transporte de carga internacional, que permitan el libre tránsito acordado en convenios

⁶³ Ley 28 de 2010.

internacionales y que a su vez repercute favorablemente en la plataforma logística panameña.

18. Revisar la normativa del régimen de zonas francas para considerar lo relativo a ordenamiento territorial y/o a la designación de la zonificación para establecimiento de dichas zonas.
19. Luego de analizar todos los regímenes especiales y sus operaciones, recomendamos unificar y armonizar sus normas y procesos de comercio exterior a fin de que se integren en forma ordenada a la oferta logística que desea ofrecer el país.
20. Recomendamos la adopción de una ley marco para la asociación público privada.
21. Es inminente la necesidad de una ley marco en materia de logística que establezca los siguientes lineamientos mínimos:
 - a. Definición del concepto de Logística;
 - b. Delimitación de competencias en la cual se establezca su autoridad suprema sobre las entidades relacionadas a la materia logística en materia de coordinación e implementación de procesos logísticos orientados al objetivo común de la logística; y,
 - c. Creación de un ente competente rector de la materia logística, con autonomía propia y presupuesto, que responda directamente al Ministerio de la Presidencia y con rango de Ministerio para que ocupe un sitio dentro del Consejo de Gabinete.

Nota de la consultora: Este informe ha sido preparado con la colaboración de la Lic. Tania Solís y el Lic. Marco Mastellari.