



El abanderamiento de buques en la legislación costarricense

M.Sc. William BOLAÑOS GAMBOA¹
Universidad de Costa Rica

RESUMEN

En este artículo, se utiliza el método deductivo, es decir, se parte de los conceptos básicos de lo que es un buque, su naturaleza jurídica y se llega al análisis de la legislación que ha tenido Costa Rica en esta materia. Para ello, se abarcan aspectos como la matrícula, nacionalidad, la bandera y la inscripción en el registro de estos bienes, de conformidad con lo establecido en convenios internacionales, así como en las leyes que han tutelado y tutelan el abanderamiento de estos.

Palabras clave: derecho internacional, bandera, buque, matrícula, nacionalidad, navegación, patente, registro, puerto.

ABSTRACT

This article uses the deductive method, that is, it starts from the basic concepts of what a ship is, its legal nature and arrives at the analysis of the legislation that our country has had in this matter. This includes matters such as registration, nationality, the flag and the registration of these goods, in accordance with the provisions of international conventions, as well as the laws that have protected and protected the flag.

Key words: international law, flag, vessel, registration, nationality, navigation, patent, registration, port.

¹ Máster en Derecho Notarial y Registral, docente universitario con más de 20 años de experiencia en Derecho Romano, Notarial y Registral. Exmiembro del Consejo Superior Notarial de la Dirección Nacional de Notariado. Exdirector de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica.

Introducción

En los tiempos modernos, el transporte y comercio marítimo internacionales han tenido un gran desarrollo tanto comercial como jurídico. Por esta razón, la mayor parte de los países del mundo se ha preocupado, en mayor o menor grado, de dotar de legislación y doctrina suficientes a sus ciudadanos, con el objetivo de regular de forma adecuada todo lo relativo a los buques y la jurisdicción que tutela su actividad, tanto en el país al que pertenecen (nacionalidad) como en aguas extranjeras.

Costa Rica no ha sido la excepción a la regla de regular normativamente la materia de los buques. Sin embargo, debido a la inexperiencia en esta materia, las regulaciones con las que se ha contado durante la segunda mitad del siglo XX no han sido las mejores.

La normativa nacional adolece de serios problemas para regular la materia de los buques, específicamente en cuanto al abanderamiento y nacionalidad de estos. Tampoco existe claridad en la legislación respecto a la terminología que se debe emplear.

Definición de buque

En los tiempos actuales, existe una tendencia a comparar más ordinariamente los buques con las personas. Esto por cuanto los buques tienen, al igual que las personas, una nacionalidad, un nombre y una especie de domicilio (tiene siempre un puerto de matrícula, aunque ande navegando por lugares distantes). Así, el derecho moderno tiene una tendencia a considerarlos como “sujetos de derecho” (persona jurídica) teniendo, al igual que las personas, sus créditos, sus derechos y obligaciones e incurre frecuentemente en responsabilidades. Por esta razón, para los buques, existen reglas completamente especiales que no son conocidas por los bienes ordinarios,

como luego se analiza.

Desde el punto de vista jurídico, el concepto buque resulta fundamental, pues en él se enmarca la función del derecho de la navegación. Al respecto, Beltrán expresa que: “...*interesa fundamentalmente precisar el concepto de buque, pues, como medio a través del cual se ejercita la actividad navegatoria, nos pone en contacto con todas las instituciones y relaciones jurídicas que dicha actividad genera*”².

Así mismo, la Real Academia de la Lengua Española define al buque como:

...barco con cubierta, que por su tamaño, solidez y fuerza es adecuado para navegaciones o empresas marítimas, entendiéndose por barco, el vaso de madera, de hierro o de otra materia, con aparato adecuado para impulsarlo, que flota y que puede transportar por el agua a personas o cosas.³

El tratadista argentino Guillermo Cabanellas coincide con esta definición general, pero desarrolla definiciones específicas para los distintos tipos de buques. En la legislación marítima comparada, específicamente en el artículo 2 de la Ley de Navegación argentina y en la Ley de Navegación chilena, también en su artículo 2, se establece una definición de buque más precisa y específica, pues lo definen como toda construcción flotante destinada a la navegación.⁴

En Costa Rica, el marco normativo general que rige la materia de los buques está constituido por el Libro III del Código de Comercio de 1853 y

² Luis Beltrán Montiel. *Curso de Derecho de la Navegación*. (Buenos Aires: Astrea, 1981, p. 79).

³ Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 19.^a ed. (Madrid: Hispasa-Calpe, S.A., 1970, p. 209).

⁴ Beltrán, op. cit. p. 30.

por alguna legislación especial que más adelante se menciona. Sin embargo, en ninguna de estas normas se encuentra alguna definición legal de buque. Solo el Reglamento del Registro Naval costarricense define lo que modernamente se concibe como buque. Sin embargo, la definición no es clara, pues se conceptualiza desde tres aspectos distintos:

- a) Por su medio de propulsión: los buques se denominarán vapores, cuando sean movidos por máquinas de vapor; motonaves, cuando su propulsión se acciona con motores y veleros, cuando utilicen el viento como medio de propulsión.
- b) Por su navegación: se define en relación con el buque de transporte, al decir que serán buques de gran cabotaje los que efectúan navegaciones comerciales dentro y fuera del límite territorial de Costa Rica; buques de cabotaje los que realicen navegaciones comerciales por las costas territoriales de la República y son buques de altura los que realicen navegaciones transoceánicas.
- c) En tercer lugar, se utiliza una definición que parece acercarse a las más modernas indicadas anteriormente, pues considera buques no solo a las embarcaciones destinadas a la navegación de altura, gran cabotaje y cabotaje; sino también los buques pesqueros, remolcadores, dragas, diques flotantes, yates de recreo y embarcaciones menores, así como cualquier otro aparato flotante al servicio de la industria o comercio marítimo o auxiliar de él.

También el artículo 60 del Reglamento del Registro de la Propiedad Mueble define el término buque así: “Para efectos registrales se considerará buque todo artefacto flotante capaz de transportar personas y cosas, destinada a la navegación por agua, cualquiera que sea su clase

o dimensión”⁵.

Naturaleza jurídica de los buques

Desde la antigüedad, la doctrina y las legislaciones de diversos países se han planteado la cuestión sobre la naturaleza del buque, con el fin de encontrar la respuesta a algunas de sus peculiaridades y solución a algunos de los problemas que suscita su régimen jurídico. De ella se han resaltado tres cuestiones.

En primer lugar, su consideración de cosa o de bien material susceptible de negocios jurídicos de diversa naturaleza y contenido (transmisión, uso y disfrute), de soportar derechos reales, en cuya evolución histórica se observa una simbólica tendencia hacia la personificación. En segundo lugar, resalta su consideración de cosa compuesta, en el sentido de que, estando integrada por un conjunto de cosas simples, su unidad de uso y de destino le atribuye un tratamiento jurídico unitario. En tercer y último lugar, se consideró al buque como cosa mueble, dada su movilidad, pero con peculiaridades propias de las cosas inmuebles, especialmente para proteger adecuadamente a sus acreedores. Así, el buque se consideró siempre como cosa mueble *sui generis*.⁶

En el país, el Código Civil señala taxativamente cuáles son los bienes inmuebles y el artículo 256 dispone que: “Todas las cosas o derechos no comprendidos en los artículos anteriores, son muebles”.⁷ Y precisamente los buques no están comprendidos dentro de los bienes que el Código Civil define como inmuebles. En forma expresa,

⁵ Artículo 60 del Decreto Ejecutivo N.º 26883, *Reglamento de Organización del Registro Público de la Propiedad Mueble de Costa Rica*, de 13 de mayo de 1998 (Diario Oficial La Gaceta núm. 91, de 13 de mayo de 1998).

⁶ Manuel Broseta Pont. *Manual de Derecho Mercantil*. 10.ª ed. (Madrid: Tecnos, S.A., 1994).

⁷ Artículo 256 de la Ley N.º 63, *Código Civil de Costa Rica*, de 28 de setiembre de 1887.

el artículo 561 del Libro III del Código de Comercio de 1853 establece la naturaleza mueble de los buques.⁸

A pesar de que se acepte que los buques poseen una naturaleza mueble, se debe tener cuidado con esta afirmación. Existen algunos aspectos interesantes en las legislaciones extranjeras y en la nacional al respecto. Sobre ello, el profesor Broseta Pont señala algunas consideraciones importantes en España, las cuales se pueden aplicar en Costa Rica.

Tres son los supuestos en los que el Código excepciona la naturaleza mueble del buque para asimilarla a la propia de los inmuebles: en cuanto al régimen para la adquisición de su propiedad (para la que exige la forma escrita y su inscripción... para la constitución sobre él del derecho de hipoteca... hipoteca naval... así como para el reconocimiento de créditos privilegiados sobre el buque.⁹

Aspectos generales de la matrícula y abanderamiento de buques mercantes

El otorgamiento de la matrícula y el derecho a que un buque mercante pueda tener la nacionalidad de un Estado y, por ende, ostentar su bandera, así como a portar la patente de navegación, tiene múltiples implicaciones que van desde el plano estrictamente jurídico, hasta los aspectos de política económica y social, además, los de orden técnico que imperan en el país cuyo pabellón ostente el buque.

⁸ El Código de Comercio de 1964 es el que se encuentra vigente en la actualidad, derogando al anterior Código de Comercio de 1853. Sin embargo, en los transitorios del actual Código, se dejó vigente el libro III del Código de 1853 que regulaba el comercio marítimo, hasta tanto no se dictara nueva legislación al respecto, la cual a la fecha de hoy no se ha promulgado.

⁹ Broseta Pont, *op. cit.*, p. 808-809.

En cuanto al plano jurídico, la nacionalidad del buque implica la sujeción de este a un ordenamiento jurídico determinado: el del país que autoriza su matrícula y enarbola su bandera. Quienes se vinculan contractual o extracontractualmente con el armador del buque, sea su titular o propietario, conocerán de antemano el régimen jurídico aplicable, sin perjuicio de las normas de Derecho Internacional Público o Privado.

Además de considerar el hecho de que el buque debe cumplir con todas las exigencias técnicas de construcción, mantenimiento, seguridad, etc... contenidas en las distintas normas jurídicas a las que se debe someter, se debe considerar la comunidad que habita el buque, debido a la extraterritorialidad del ámbito espacial que contienen algunas leyes.

Específicamente, se puede encontrar en el país el caso del artículo 4 del Código Penal vigente que establece:

La ley penal costarricense se aplicará a quien cometa un hecho punible en el territorio de la República, salvo las excepciones establecidas en los tratados, convenios y reglas internacionales aceptados por Costa Rica. Para los efectos de esta disposición se entenderá por territorio de la República, además del natural o geográfico, el mar territorial, el espacio aéreo que los cubre y la plataforma continental. Se considerará también territorio nacional las naves y aeronaves costarricenses.¹⁰

Igualmente, el Código de Trabajo en sus artículos 118 y siguientes regula el trabajo en el mar y en su artículo 119 reconoce autoridad al capitán del barco.¹¹ También el Libro III del

¹⁰ Artículo 4 de la Ley N.º 4573, *Código Penal*, de 15 de noviembre de 1970 (Diario Oficial La Gaceta núm. 257, de 15 de noviembre de 1970).

¹¹ Artículos 118 y siguientes de la Ley N.º 2, *Código de*

Código de Comercio de 1853 reconoce grandes atribuciones en materia de autoridad a los capitanes de los buques (efectuar matrimonios, testamentos, encarcelamientos, etc...).

Dentro del orden de los aspectos económicos, la nacionalidad de los buques resulta de gran importancia. Por un lado, para el país que concede la bandera, existen varios beneficios: expansión de la flota mercante, captación de impuestos, cobro de licencias de radio, inspecciones técnicas, etc..., atracción de comercio internacional, desarrollo de industrias conexas a la industria marítima como la construcción y reparación navales entre otros. Algunos países como Panamá, Liberia y Bahamas, más conscientes que Costa Rica de estos beneficios, desarrollaron registros abiertos que dieron origen a las denominadas “banderas de conveniencia”.

Por otro lado, los propietarios de los buques también sacan provecho económico de la nacionalidad de las naves. Algunos países (principalmente los que propician las banderas de conveniencia) dictan políticas de incentivo para atraer propietarios de buques. Ofrecen créditos y subsidios, participación en la carga de importación y exportación del país, trato preferente en los puertos de la bandera, etc...

En el ámbito propiamente costarricense, la matrícula, la nacionalidad y la bandera se rigen por la Ley 12 de 22 de octubre de 1941 y su Reglamento Ejecutivo 1958-H de 10 de setiembre de 1971.¹² No obstante, a pesar de la existencia de la legislación indicada, no es posible decir que el panorama legal en Costa Rica es claro. Todo lo contrario, esta normativa presenta algunas ambigüedades y adolece de graves fallos, tales como la confusión de los conceptos elementales

Trabajo, de 29 de agosto de 1943 (Diario Oficial La Gaceta núm. 192, de 29 de agosto de 1943).

¹² Entrevista con el Lic. Abraham Stern, especialista en Derecho Marítimo.

sobre las figuras como la matrícula, nacionalidad, bandera y patente de navegación, las cuales aparecen citadas como sinónimos, sin que se haga diferencia entre una y otra figura. Resulta entendible que existan estos problemas, pues Costa Rica no poseía la experiencia técnica y operativa en esta materia y obviamente esto llevó al legislador a introducir dichos errores.

Esta ambigüedad y confusión se acentúa aún más a partir del año de 1958, cuando una corriente de opinión pública llevó al seno de la Asamblea Legislativa una inquietud para que dictaran medidas tendientes a poner término al uso indebido en el otorgamiento de matrículas mercantes... Esa inquietud fue acogida por la Asamblea Legislativa, la que tomó la determinación de derogar siete artículos de la Ley No.12, los cuales establecían el procedimiento mediante el cual los Cónsules de la República en el extranjero estaban facultados para otorgar matrículas y abanderamiento de buques mercantes. La derogatoria fue desde todo punto de vista desafortunada, sin ninguna técnica jurídica, pues dejó acéfalo el contenido de la ley. Si lo que pretendía el legislador era enervar las facultades que la ley otorgaba a los Cónsules para el otorgamiento de matrículas y abanderamientos de buques mercantes, lo que se imponía de acuerdo con la lógica y la técnica jurídica, era precisamente que la ley enervara esa facultad consular, pero sin derogar el contenido de los artículos citados...¹³

El problema principal radicó en el hecho de que el abanderamiento de buques por parte del Ministerio de Hacienda tenía su procedimiento en

¹³ Chan Jaén, Rafael. “La matrícula y abanderamiento de buques mercantes en la legislación costarricense”. (Tesis para optar por el grado de licenciado en derecho, Universidad de Costa Rica, 1988, p. 212).

los artículos derogados. Así las cosas, desde el 22 de noviembre de 1958 hasta el 10 de setiembre de 1971 (fecha en que se promulgó el respectivo reglamento que permitió solucionar el problema), el Poder Ejecutivo quedó imposibilitado para el otorgamiento de matrículas y abanderamientos de buques mercantes por falta de contenido normativo de la ley. Sin embargo, el Reglamento indicado poseía los mismos defectos de falta de tecnicismo para regular la materia, como señala Chan:

Si desde la promulgación de la ley en el año de 1941, y luego su reforma en el año de 1958 era deficiente, al tiempo de dictarse este reglamento ya era completamente desactualizada y obsoleta; por lo tanto, cualquier reglamento que se promulgue con base en ella y sin conocimiento técnico de la materia, tendrá necesariamente que adolecer de sus mismos defectos.¹⁴

A pesar de todos los problemas enunciados, el país ha ofrecido a la comunidad marítima internacional un sistema de matrícula y abanderamiento de buques mercantes, que ha mantenido su vigencia desde 1941. Esta legislación creó el procedimiento para otorgar la matrícula, nacionalidad, bandera y otorgamiento de patentes de navegación.

Así mismo, es posible destacar, desde ahora, que cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera residente en el país, sea propietario o fletador de buques mercantes, puede optar por la matrícula y abanderamiento costarricenses. Tampoco existen limitaciones en cuanto a la edad de los buques que se desean matricular.

Una vez explicado lo anterior, se procede a explicar por separado el significado de las figuras elementales de la matrícula, nacionalidad, bandera

y patente de navegación en el contexto doctrinario y en la propia legislación costarricense.¹⁵

La matrícula

La matrícula consiste en un documento destinado a atestiguar la condición jurídica de la nave; su eficacia probatoria es, de hecho, primordial de derecho privado. El otorgamiento de la matrícula a un buque mercante consiste en un documento público destinado a atestiguar la condición jurídica del buque, designándole un nombre, un número de identificación, un domicilio, a quién pertenece y sus principales características técnicas.

La matrícula desde el punto de vista técnico jurídico, es el acto administrativo mediante el cual un Estado le otorga la nacionalidad a un buque, amparándolo a las leyes del Estado y el derecho de enarbolar la bandera del Estado que la otorga, todo lo cual debe constar en un registro de matrícula nacional.

¹⁶

Entre la matrícula y el acto que otorga la nacionalidad, debe haber una perfecta armonía, pues la primera implica la segunda. Cuando se da la inscripción de la matrícula, automáticamente se otorga la nacionalidad al buque. Pero en alguna doctrina y legislación extranjera, no se hace la distinción entre matrícula y nacionalidad.

La Ley 12 de 1941, en su artículo 2, creó una matrícula de buques mercantes: “*Créase una matrícula Mercante, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Comercio (hoy Ministerio de Hacienda), destinada exclusivamente a inscripción de las naves mercantes del servicio*

¹⁵ Sin olvidar el problema antes indicado, de la confusión de estos términos que se hace en la legislación costarricense, que los trata como sinónimos en muchos casos.

¹⁶ Chan Jáen, *op. cit.*, p. 216.

¹⁴ Chan Jáen, *op. cit.*, p. 213.

externo o tráfico internacional”.¹⁷ Sin embargo, la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, número 4786 de 5 de julio de 1971, señala como uno de los objetivos del MOPT, la regulación y control del transporte marítimo internacional, de cabotaje y por vías de navegación interior. Y siendo ley especial posterior, abogó a la Ley 12 y, por esta razón, la competencia indicada en el artículo 2 de esta ley, actualmente, está en manos de la Dirección General de Transporte Marítimo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.¹⁸

El otorgamiento de la matrícula a un buque mercante, de acuerdo con la legislación marítima costarricense, puede hacerse en forma provisional o definitiva. La matrícula provisional es el paso inicial por el que un buque mercante adquiere la nacionalidad y bandera costarricense. El procedimiento de esta comienza con la solicitud ante la Dirección General de Transporte Marítimo y se completa con la expedición de una patente provisional de navegación, así como un permiso provisional para operar la estación de radio del buque.

Una vez recibida la solicitud, se ordena publicar un aviso en el diario oficial para escuchar oposiciones. Si no hubiera, se ordenará el peritaje del buque, a costo del interesado.

Una vez llevada a cabo la inspección del buque, se remite el expediente al director de Transporte Marítimo para que apruebe o repruebe la solicitud. Si aprueba, el acto se denomina *Diligencia de Matrícula Provisional*. Esta resolución debe ser publicada en La Gaceta.

La matrícula provisional tiene una validez de seis meses. Una vez vencido ese término, el buque

¹⁷ Artículo 2 de la Ley N.º 12, Ley de Abanderamiento de Barcos, de 22 de octubre de 1941.

¹⁸ Entrevista con el Lic. Abraham Stern, especialista en Derecho Marítimo.

debe obtener su matrícula definitiva o solicitar una prórroga por seis meses más para seguir ostentando la matrícula provisional. Si no se hiciera esto, se presume que ha cambiado de nacionalidad y bandera, y puede el Gobierno nacional decretar de oficio la cancelación de la matrícula. Para la obtención de la matrícula, es necesario cancelar una serie de impuestos determinados en la ley y en el Código Fiscal, de acuerdo con el tonelaje del buque. También deberá pagar algunas tarifas por la patente provisional de navegación y licencia provisional de radio.

Para obtener la matrícula permanente de un buque en la legislación costarricense, es necesario presentar una solicitud ante la Dirección General de Transporte Marítimo. Puede ser presentada, como se dijo anteriormente, por el propietario o armador, los agentes o representantes legales de los navieros extranjeros, pudiendo ser persona física o jurídica, nacional o extranjera. También pueden solicitarla las empresas o particulares arrendatarios de buques, pero la matrícula, en este caso, durará únicamente el tiempo del arrendamiento, a menos que el propietario o armador del buque lo solicite por mayor tiempo.

La mayoría de los países del mundo con tradición marítima reservan la concesión de la matrícula mercante a las personas físicas y jurídicas de su nacionalidad. Estos países tienen como objetivo el fomento y desarrollo de una genuina flota mercante. No obstante, Costa Rica no es uno de ellos, y su sistema abre todas las posibilidades que permiten atribuir al país la característica básica de ser calificado como un sistema de matrícula abierta, por ende, su registro y bandera es de conveniencia.

Panamá, Bahamas y Liberia son algunos países reconocidos a nivel internacional como naciones que otorgan pabellones o banderas de

conveniencia.¹⁹ Los motivos principales para la adopción de esta práctica por algunos navieros parece radicar en evitar los impuestos y en que disminuyan los costos operativos a causa de ser más bajos los salarios.

Es importante destacar que el buque, además de haber sido construido conforme a las normas internacionales y estándares reconocidos, debe, en todo momento, durante la vigencia de la matrícula, encontrarse en perfecto estado, garantizando la seguridad de la vida humana en el mar.

El artículo 8 del Reglamento de Ley 12 establece el cumplimiento de una serie de requisitos técnicos para la obtención de la matrícula. Entre ellos, destacan los siguientes: documentos que comprueben la propiedad o arriendo del buque, calidades del propietario, certificado de arqueo del buque, lugar y fecha de construcción, nombre del constructor, certificado de clase, tráfico y servicio a que se dedicará el buque, material del casco, dimensiones principales, número de puentes, cubiertas mástiles y chimeneas, planos actualizados de construcción o reformas, capacidad de transporte en toneladas, descripción del equipo de propulsión, nombre actual del buque y cualquier otro que hubiera tenido, certificado de baja de bandera anterior, y otros²⁰.

El procedimiento de matrícula definitiva comienza con la presentación de la solicitud, que debe incluir los datos indicados, ante la Dirección General de Transporte Marítimo. Se completa con la expedición de la Patente de Navegación Permanente y la Licencia Permanente de Radio para operar el buque. Una vez recibida la solicitud con los documentos e impuestos pagos, se procede

¹⁹ Nigel Ready, "Ship Registration", *Lloyd's of London Press* 41 (1991): 504-505, ISBN 1-85044-326-2.

²⁰ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N.º 1958, *Reglamento a la Ley de Abanderamiento de Barcos*, de 10 de setiembre de 1971 (Diario Oficial La Gaceta núm. 199, de 10 de setiembre de 1971).

a publicar un extracto de la petición en La Gaceta, para efectos de oposición de terceros al trámite de matriculación. Transcurrido el término de oposiciones, así como la constatación de que el buque fue inspeccionado técnicamente por una sociedad clasificadora, se eleva el expediente al director, para que este dicte una *Diligencia de nacionalización*.

La ley establece que esta diligencia de nacionalización debe ser inscrita en un Registro General, que nunca existió en Costa Rica. Lo cierto del caso es que la práctica internacional obliga a la registración del buque, como un bien susceptible de crear derechos y obligaciones frente a terceros.

Además, existen algunos casos de pérdida de la matrícula mercante nacional. El artículo 22 del Reglamento indica que se perderá la matrícula: cuando adquiera la nacionalidad de otro país, cuando se comprueba que el buque se dedica a la piratería, por solicitud directa de los interesados, cuando se incumplan las disposiciones del Reglamento, entre otros casos.

La nacionalidad

La nacionalidad de un buque es una de las garantías que brinda el Derecho Internacional para la libertad de la navegación marítima. Además, todo buque que surque la alta mar debe poseer carácter nacional y estar en condiciones de demostrarlo.

El buque mercante en alta mar es considerado como una porción flotante del territorio del Estado al cual pertenece y como tal, debe ostentar en forma oficial, la ciudadanía que le da derecho a reclamar la tutela jurídica en aguas extranjeras y a ejercitar donde sea los derechos que deriven de la dependencia del Estado. La nacionalidad del buque implica su sometimiento a las normas del derecho positivo del Estado que la ha

concedido y a las personas que se hallan en él cuando se encuentra en alta mar, en materia penal, administrativa, laboral, etc.

La nacionalidad debe ser única para la doctrina internacional. Un buque no puede ostentar dos o más nacionalidades en forma simultánea. Tal como se indicó, una de las causas de pérdida de la matrícula de un buque resulta el hecho de haberse matriculado en otro país, con la consecuente adopción de otra nacionalidad.²¹

La Ley de Matrícula y Abanderamiento de Buques Mercantes de 1941 y su Reglamento es la normativa que rige en Costa Rica la atribución de la nacionalidad de los buques mercantes. Además de esta normativa, se debe tomar en cuenta los tratados internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa. En este sentido, el artículo 2 del Reglamento de la Ley dispone:

Todo buque o nave de bandera nacional, quedará bajo la plena jurisdicción de la Constitución y las leyes de Costa Rica y obligados a acatar los Convenios Internacionales vigentes, así como todos los demás reglamentos marítimos, que se expiden. En especial deberán acatar nuestra legislación laboral y las recomendaciones de la OIT.²²

El principio de la libertad de navegación para los buques nacionales no siempre se ha respetado. Se han promulgado algunos decretos que limitan esta libertad, derivada de la nacionalidad de los buques. En concreto, el artículo 4 del Reglamento de la Ley 12 establecía una restricción al principio de libertad de la navegación internacional,

²¹ Entrevista con el Lic. Abraham Stern, especialista en Derecho Marítimo.

²² Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N.º 1958, *Reglamento a la Ley de Abanderamiento de Barcos*, de 10 de setiembre de 1971 (Diario Oficial La Gaceta núm. 199, de 10 de setiembre de 1971).

quedando restringido absolutamente a que los buques de nacionalidad costarricense hagan tráfico de un puerto costarricense a un puerto extranjero y viceversa. También se emitieron algunas restricciones en los años cincuenta y sesenta para que los buques nacionales no pudieran atracar ni transportar mercaderías a países como Corea del Norte, China Comunista y Cuba.²³

Los países de tradición marítima, que siguen un sistema proteccionista o cerrado respecto a su flota mercante, otorgan su nacionalidad a los buques, bajo la concurrencia de tres condiciones básicas: a) que sus propietarios sean nacionales, b) que los buques sean construidos en territorio nacional y c) que la tripulación sea de la misma nacionalidad del buque.

En Costa Rica pertenece a los sistemas abiertos o de banderas de conveniencia. La Ley no exige el primer supuesto, pudiendo tener la misma posibilidad los extranjeros.²⁴ Igualmente, la legislación no exige la construcción de buques en el país. Y, de hecho, siguiendo la realidad costarricense, se puede inferir que todos los buques que pretendan nacionalizarse son de construcción extranjera, puesto que no se cuenta con astilleros en territorio nacional. Con respecto a la exigencia de la tripulación nacional, se encuentra una contradicción entre la Ley 12 que únicamente exige un 10% de costarricenses y el Código de Trabajo que exige que todo patrono debe contratar al menos un 90% de nacionales.

Tampoco se encuentra en la legislación ninguna disposición que establezca la exigencia

²³ Estas limitaciones también podrían significar violación al art. 22 de la Constitución Política, que establece la libertad de tránsito de los costarricenses tanto dentro como fuera de la República.

²⁴ Sin embargo, el Reglamento de la ley contempla algunas disposiciones que limitan esta libertad para los extranjeros, pero, al ser una norma de menor rango, no puede aplicarse en detrimento de la Ley.

de que el Estado tiene la obligación de velar por el control efectivo de que los buques que ostentan su nacionalidad cumplan con las disposiciones técnicas y de seguridad que establecen los convenios marítimos internacionales, a pesar de que esto se exige en los mismos convenios. No existen regulaciones en la ley o reglamento costarricenses que complementen las normas de derecho internacional en la esfera de la técnica y la seguridad de los buques mercantes nacionales.

El procedimiento para el otorgamiento de la matrícula provisional o definitiva descrita anteriormente es similar o igual para el otorgamiento de la nacionalidad, por ser ambos actos concomitantes dentro de un mismo procedimiento administrativo. Cabe recordar lo que se dijo antes, sobre que la obtención de la matrícula asume la obtención de la nacionalidad. De hecho, el acto donde se aprueba la matrícula se llama *Diligencia de nacionalización*.

La diligencia llevará el mismo número que corresponde a la matrícula y a la patente de navegación; además, tiene como requisito de eficacia jurídica la publicación en el Diario Oficial y el registro de esta.

De acuerdo con la Ley y el Reglamento, la pérdida de la nacionalidad de los buques mercantes incorporados a la matrícula mercante nacional responde a criterios taxativos y puede operarse de oficio o a petición de parte. El procedimiento para la pérdida de la nacionalidad es también el mismo que se establece para la pérdida de la matrícula, dado que la segunda acarrea en forma inmediata la pérdida de la nacionalidad.

La bandera

Para la doctrina, el pabellón o bandera que enarbole un buque mercante es la prueba de su

nacionalidad²⁵. Así, la pertenencia del buque a un Estado se manifiesta con el uso de la bandera que es, en realidad, el signo distintivo, aparente y externo de su nacionalidad.

El objeto de la bandera es que constituye el medio más simple y sencillo para afirmar la nacionalidad del buque, aunque no suministre por sí misma la prueba decisiva de la nacionalidad, la cual resulta solamente de la comprobación de los documentos de a bordo del buque, indicando la matrícula de este en alguno de los puertos del Estado a que pertenece la bandera.

Debe quedar claro que la bandera no es prueba absoluta de la nacionalidad de un buque, porque puede utilizarse en forma indebida una bandera de otro Estado distinto al de la nacionalidad de este; como sería el caso de que, por disposición del capitán, se cambie para inducir a error. También puede utilizarse para otros fines, tal es el caso de saludos, como señal de que el buque está en apuros o para indicar la celebración de un funeral.

Los buques nacionales o extranjeros, a la llegada o salida de los puertos de un país, deben llevar desplegada la bandera de su nacionalidad junto con la del Estado rector de puerto y prestarse para la indagación o comprobación de la nacionalidad, por parte de las autoridades del puerto. Esto último se conoce en el Derecho Internacional como el derecho de verificación o comprobación de bandera.

El asunto de la nacionalidad del buque o la bandera implica muchos efectos jurídicos importantes. Según las leyes de la mayoría de los países, la jurisdicción del Estado queda delegada en el capitán del buque, a quien se le confía por ministerio de ley, los poderes necesarios para mantener la disciplina a bordo, así como para

²⁵ María del Pino Domínguez Cabrera, “Problemas relacionados con la nacionalidad del buque”, Revista de Derecho (Valdivia) 18 (2005): 119-144, ISSN 0718-0950.

proteger a las personas y los bienes a su cargo. Esto mismo rige en materia de aplicación de las leyes penales y civiles sobre un buque que está en tránsito. No debe aplicárseles la ley del Estado ribereño salvo algunas excepciones.²⁶

Normas similares son aplicables cuando los buques se encuentran en puerto. La práctica que sigue la mayoría de los estados consiste en no reclamar la jurisdicción sobre todo asunto que se suscite a bordo de los buques de bandera extranjera que se encuentran en un puerto, y en reservarse el derecho de intervención únicamente cuando corra peligro la paz del puerto.

El derecho de ostentar la bandera se extingue con la pérdida del correlativo derecho a la nacionalidad del buque mercante. Esto se conoce en doctrina como *dimisión de bandera* o *baja de bandera*. La retirada de la bandera a un buque mercante produce la pérdida definitiva de la nacionalidad y valida a la autoridad marítima para retirar todos los documentos de a bordo del buque que hayan sido expedidos cuando se le otorgaron.

Tiene lugar la pérdida de bandera, cuando concurren las causales por las que se pierde la matrícula y la nacionalidad del buque, sea por voluntad del propietario del buque, o bien de oficio por infracciones a las leyes y reglamentos internos, así como cuando se violen los principios del derecho internacional.

Cuando la ley o su reglamento utilizan el término “abanderamiento”, aunque estos no definan su significado, se debe entender por tal el acto mediante el que, una vez otorgada la matrícula mercante, se autoriza al propietario, agente o

representante a que enarbole la bandera de Costa Rica en su buque y, a partir de ese momento, se constituye en la prueba aparente y externa de la nacionalidad costarricense. No obstante, tanto la ley como el Reglamento, en repetidas ocasiones, muestran graves fallas técnicas al emplear estos términos, pues como se dijo al inicio, muchas veces lo utilizan como sinónimo de matrícula, nacionalidad o patente de navegación.

El Estado costarricense, según la Ley 12 y su reglamento, ejerce su jurisdicción sobre los buques que él autoriza a enarbolar su bandera y en razón de lo anterior, se concreta estableciendo que: los derechos y obligaciones correspondientes por las leyes y tratados a los buques mercantes que enarbolan la bandera de Costa Rica quedan bajo la plena jurisdicción de la Constitución Política y las leyes de Costa Rica, además, obligados a acatar los convenios internacionales vigentes que haya ratificado el país, así como los demás reglamentos marítimos que se expidan. Sin embargo, dicha normativa guarda silencio y no desarrolla el principio de jurisdicción sobre los buques mercantes de bandera nacional que hacen tráfico internacional.

Por esta razón, se debe remitir a otras normas para dejar claro el panorama. Así, el Código de Comercio de 1853, en su artículo 854, indica que, en cuanto al régimen administrativo y disciplinario del buque, la jurisdicción del Estado queda delegada por ministerio de ley al capitán del buque, confiriéndole al efecto varias funciones públicas.²⁷

En cuanto a la condición jurídica del buque respecto a la navegación internacional,

²⁶ La Convención de Ginebra sobre Mar Territorial y Zona Contigua de 1958 señala algunas excepciones: si la infracción cometida en el buque tiene consecuencia en el Estado ribereño, si el capitán del buque solicita la participación de las autoridades, si es por cuestión de tráfico de estupefacientes, entre otros.

²⁷ Entre estas funciones, se puede mencionar: imponer penas y sanciones disciplinarias, otorgar testamentos, prevenir e impedir contravenciones a las leyes y reglamentos de los puertos, disponer la custodia de todos los papeles y pertenencias del tripulante o pasajero que fallece durante la navegación.

el buque mercante de bandera costarricense queda sometido a las disposiciones y principios del derecho internacional, contenidas en los convenios internacionales que haya ratificado Costa Rica, de conformidad con lo que establece la Constitución Política, concretamente lo que estipulan las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre Alta Mar y Mar Territorial y Zona contigua, así como el Código de Bustamante, de los cuales Costa Rica es parte contratante.

La patente de navegación

Además de la bandera, los buques mercantes tienen que llevar documentación que proporcione un medio más eficaz de probar la nacionalidad del buque en cualquier parte del mundo donde se encuentra. En este sentido, la patente de navegación constituye el documento por medio del cual las autoridades marítimas de un Estado certifica y acreditan la nacionalidad de un buque mercante, una vez cumplido el procedimiento de matrícula que establece la ley o los reglamentos nacionales ²⁸.

El derecho internacional no fija la forma ni el número de documentos que debe portar un buque mercante a bordo, reservando esa facultad como resorte exclusivo de cada Estado en particular. A nivel de la legislación interna, no se cuenta con disposiciones normativas que establezcan cuáles son los documentos que debe portar el buque.

El Registro Público y el abanderamiento de buques

El Decreto 23178-J-MOPT trasladó el Registro Nacional de Buques del Ministerio de

²⁸ Barahona Hernández, Lorian y Mora Schlager, Marielena. “Régimen jurídico marítimo costarricense y su comparación con otras realidades internacionales”. (Tesis para optar por el grado de licenciado en derecho, Universidad de Costa Rica, 2011).

Obras Públicas y Transportes al Registro de la Propiedad Mueble ²⁹. De este modo, se encuentra alguna normativa complementaria a efectos del tema en estudio. Específicamente, el Reglamento de Organización del Registro Público de la Propiedad Mueble 26883-J tiene en su cuerpo normativo varias disposiciones relativas al Registro de Buques.

Sin embargo, estos artículos hablan específicamente de aspectos procesales para inscripción de buques en el Registro Público. No constituyen una normativa sustantiva para el tema en cuestión y se limita únicamente a explicar algunas cuestiones de dicho Registro.

Así, en su artículo 38, cuando define los bienes inscribibles en dicho Registro, menciona en su inciso b) a los buques. El artículo 39 define el contenido mínimo de los datos que debe indicar la solicitud de inscripción de un buque. Por su parte, el artículo 41 dice que en el Registro se inscribirán las escrituras públicas relativas a la constitución, transmisión, extinción o modificación de derechos reales relativos a vehículos, buques y aeronaves. El artículo 62 determina la posibilidad de inscribir buques de diferentes tipos en el Registro, clasificándolos en su artículo 63. Además, el artículo 65 impone la obligatoriedad de registro e inspección técnica. Finalmente, el artículo 99 indica la potestad del Registro de expedir las matrículas de los buques ³⁰.

Consultando a la Dirección General de Transporte Marítimo del MOPT sobre la duplicidad de inscripción que implican las disposiciones

²⁹ Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º 23178, *Traslada Registro Nacional Buques al Registro Público Propiedad Mueble*, de 05 de mayo de 1994 (Diario Oficial La Gaceta núm. 86, de 05 de mayo de 1994).

³⁰ Decreto Ejecutivo N.º 26883, *Reglamento de Organización del Registro Público de la Propiedad Mueble de Costa Rica*, de 13 de mayo de 1998 (Diario Oficial La Gaceta núm. 91, de 13 de mayo de 1998).

de la Ley 12 y su reglamento, con lo estipulado en el Reglamento del Registro de la Propiedad Mueble, indican que, en la actualidad, toda esta normativa se encuentra vigente; razón por la cual la persona puede dirigir su solicitud y trámite de inscripción tanto ante la citada dirección como ante el Registro Público, sin necesidad de tener que acudir posteriormente a la otra dependencia a inscribir de nuevo el buque.

Conclusión

Efectivamente, la normativa nacional no es clara y adolece de una serie de imprecisiones técnicas respecto al abanderamiento de buques. De igual forma, existe una grave confusión de términos dentro de la legislación rectora de la materia.

Resulta interesante encontrar que, en algunos aspectos de doctrina, se considera a Costa Rica como país que concede banderas de conveniencia. Sin embargo, una vez analizada la normativa nacional, se identifica una serie de vacíos en ella, ocasionados en parte por querer abandonar esta imagen internacional. Estos vacíos, junto con las imperfecciones de la ley, dejan al país en una posición extraña, pues no cuenta con una legislación propia de los países que otorgan los pabellones de conveniencia, pero está muy lejos de una legislación desarrollada propia de los países de desarrollo naval.

Resulta imperativo y urgente emitir una nueva legislación, acorde con los tiempos actuales y que defina en forma categórica la posición respecto al abanderamiento de buques, así como la normativa que debe regularlos tanto dentro como fuera de aguas y puertos nacionales.

Bibliografía

- Barahona Hernández, Lorian, Mora Schlager, Marielena. “Régimen jurídico marítimo costarricense y su comparación con otras realidades internacionales”. Tesis para optar por el grado de licenciadas en derecho, Universidad de Costa Rica, 2011.
- Beltrán Montiel, Luis. *Curso de Derecho de la Navegación*. Buenos Aires: Astrea, 1981.
- Broseta Pont, Manuel. *Manual de Derecho Mercantil*. 10.^a ed. Madrid: Tecnos, S.A., 1994.
- Chan Jaén, Rafael. “La matrícula y abanderamiento de buques mercantes en la legislación costarricense”. Tesis para optar por el grado de licenciado en derecho, Universidad de Costa Rica, 1988.
- Decreto Ejecutivo N.º 1958, Reglamento a la Ley de Abanderamiento de Barcos, de 10 de setiembre de 1971 (Diario Oficial La Gaceta núm. 199, de 10 de setiembre de 1971).
- Decreto Ejecutivo N.º 12568, Reglamento del Registro Naval Costarricense, de 13 de mayo de 1981 (Diario Oficial La Gaceta núm. 90, de 13 de mayo de 1991).
- Decreto Ejecutivo N.º 23178, Traslada Registro Nacional Buques al Registro Público Propiedad Mueble, de 05 de mayo de 1994 (Diario Oficial La Gaceta núm. 86, de 05 de mayo de 1994).
- Decreto Ejecutivo N.º 26883, Reglamento de Organización del Registro Público de la Propiedad Mueble, de 13 de mayo de 1998 (Diario Oficial La Gaceta núm. 91, de 13 de mayo de 1998).
- Domínguez Cabrera, María del Pino. “Problemas relacionados con la nacionalidad del buque”. *Revista de Derecho (Valdivia)* 18 (2005): 119-144. ISSN 0718-0950.
- Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 29 de agosto de 1943 (Diario Oficial La Gaceta núm. 192, de 29 de agosto de 1943).
- Ley N.º 12, Ley de Abanderamiento de



- Barcos, de 22 de octubre de 1941.
- Ley N.º 63, Código Civil, de 28 de setiembre de 1887.
 - Ley N.º 104, Código de Comercio (1853) Comercio Marítimo, de 06 de junio de 1853.
 - Ley N.º 3284, Código de Comercio, de 27 de mayo de 1964 (Diario Oficial La Gaceta núm. 119, de 27 de mayo de 1964).
 - Ley N.º 4573, Código Penal, de 15 de noviembre de 1970 (Diario Oficial La Gaceta núm. 257, de 15 de noviembre de 1970).
 - Ready, Nigel. “Ship Registration”. *Lloyd’s of London Press* 41 (1991): 504-505. ISBN 1-85044-326-2.
 - Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 19.^a ed. Madrid: Hispasa-Calpe, S.A., 1970.