

GUSTAVO ADOLFO OMAÑA PARÉS

Avenida Principal El Bosque. Sector Chacaito. Edificio Royal Palace. Piso 6. Oficina 604

Teléfonos (58)- (212) 9526618 / 9528418 .

Fax (58) (212) 9528418

Email: gaopar@cantv.net

gaop@tutopia.com

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN ACUÁTICA **VENEZOLANA**

Gustavo Omaña
Abogado (U.C.A.B), Especialista en Derecho Marítimo (E.E.S.M.M)
Profesor de Postgrado (U.M.C)

El presente trabajo tiene como propósito explicar de forma introductoria tanto el proceso de elaboración como los principios y alcances de la legislación acuática venezolana. El mismo, no persigue desarrollar un estudio profundo de las nuevas leyes o instituciones que éstas crean. Igualmente, sirve de reconocimiento a la labor que está realizando ONSA.

Venezuela, a pesar de ser un país con grandes potencialidades en el área acuática, ha fracasado en el desarrollo eficiente tanto de su Marina Mercante, como en la pesca, la industria naval y los puertos. Esta afirmación ha sido estudiada y cuantificada en la última década por diversos especialistas. En el último par de años, la realidad acuática nacional ha sido claramente explicada en una serie de documentos entre los cuales vale la pena destacar los análisis realizados por el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, la

Federación de Asociaciones Pesqueras (FENAPESCA), la Exposición de Motivos de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante o diversos trabajos de investigación aparecidos en la Revista Doctum: *“La Marina Mercante: Baluarte para Impulsar el Desarrollo Económico de Venezuela”* escrito por el Decano de la Universidad Marítima del Caribe Capitán de Altura Miguel López, *“La Necesidad de una Política de Estado que Coadyuve al Desarrollo Integral Armónico de la Marina Mercante y la Industria de la Construcción y Reparación Naval”* realizado por el Profesor Argelis Rojas Lugo y *“Algunas Consideraciones sobre el Registro de Naves y los Problemas y los Problemas que Presenta la Flota Pesquera Venezolana”* firmado por el Profesor Francisco Villarroel.

Con este escenario como fondo, entre setiembre y noviembre de 2001, fue promulgado un cuerpo de leyes a fin, al menos desde una perspectiva formal, de desarrollar los principios y normas de la Constitución de 1999 con relación a los espacios y a las actividades acuáticas en la República Bolivariana de Venezuela.

Ahora bien, es incorrecto afirmar que el proceso de actualización legislativa en el sector comenzó con las leyes acuáticas. De suyo, existen antecedentes, cuyo conocimiento es necesario para entender tanto el propósito como el contenido del marco jurídico actual.

En 1989, con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y de las diferentes leyes portuarias estatales, se inició la transferencia de la administración de los puertos de la República a los estados. Este proceso, que aun cuando careció de una visión de conjunto o de continuidad, tuvo sus más y sus menos y, desde la óptica jurídica, fue estudiado por administrativistas como la profesora Ana Elvira Araujo o el Profesor Gustavo Linares Benzo o por maritimistas, especialistas en asuntos portuarios, como los profesores Alberto Lovera Viana Sabatino Pizzolante significó el inicio de las reformas administrativas en el sector acuático.

En 1998, ante la falta de correspondencia con la realidad de las normativas existentes y sobre todo para facilitar el acceso de la inversión extranjera en el sector marítimo, fueron reformadas parcialmente la Ley de Navegación, la Ley de Pilotaje y la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 surgió la necesidad de adecuar la legislación acuática a dicho texto constitucional. Tal adecuación se ha producido en dos momentos. Primero, en el año 2000, con la Ley de

Reactivación de la Marina Mercante y, posteriormente, en el año 2001 con la promulgación de *las leyes acuáticas*.

La Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional tuvo una importancia singular, pues, además de establecer diversos mecanismos de estímulo al sector marítimo, previó la creación de una Comisión Relatora de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos y de Adecuación de la Legislación Marítima a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Esta Comisión, constituida para determinar las políticas de Estado en materia acuática y para adecuar la legislación acuática a la Constitución de 1999, se constituyó con funcionarios del Ministerio de Infraestructura, del Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas del Ministerio de la Producción y el Comercio (SARPA), del Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales y del Ministerio de Relaciones Exteriores, por oficiales de la Armada y del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, representantes de la Cámara de Armadores y de PDV Marina y por profesores de la Universidad Marítima del Caribe y de la Universidad Central de Venezuela.

En un primer momento, esta Comisión se dividió en tres comités de trabajo: El Comité de los Espacios Acuáticos, encargado de proponer el

Anteproyecto de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos; el Comité Mercantil al cual se le encomendó la elaboración del Anteproyecto de Ley de Comercio Marítimo y el Comité Marítimo Administrativo, destinado a presentar los documentos para una Ley Nacional de Puertos, una nueva Ley de Pesca, iniciar la discusión del régimen laboral aplicable en los puertos y en los buques mercantes y pesqueros y un nuevo régimen administrativo de la navegación, que se sintetizó en el Anteproyecto de Ley General de Marina.

El Comité Marítimo Administrativo se subdividió a su vez en varios subcomités, los cuales, en el transcurso de los meses inmediatamente posteriores a su instalación realizaron mas de cien reuniones de trabajo en Caracas y en el interior del país y produjeron una serie de documentos que sirvieron de base a los proyectos de ley preparados por el Consejo Nacional de la Marina Mercante.

En el desarrollo de sus actividades, en los subcomités participación activamente más de setecientas cincuenta personas provenientes de los puertos, la industria naval, la producción y procesamiento pesquero, los gremios relacionados con la Marina Mercante, la pesca y los puertos, la Universidad Marítima del Caribe, la Universidad Francisco de Miranda, la Universidad Central de Venezuela, la Fundación La Salle, la Armada y la Guardia Nacional,

PDV Marina, ONSA, asociaciones de la marina deportiva, la Cámara Venezolana de la Industria Naval, el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, la Unión Nacional de Empleados Públicos Pilotos Oficiales de la Marina Mercante (UNPOMAR), los peritos, los arquitectos e ingenieros navales, los abogados maritimistas y funcionarios del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Infraestructura y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al terminar sus labores, estos subcomités presentaron las conclusiones de sus trabajos al Consejo Nacional de la Marina Mercante. Este ente, integrado por representantes del Ministerio de Infraestructura, de la Armada, del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, de PDV Marina y de la Cámara de Armadores se reunió durante varios meses con el objeto de estudiar los documentos presentados por los comités y de elaborar los Proyectos de Ley que debía, en el marco de la Ley Habilitante de 2000, aprobar el Ciudadano Presidente de la República. Esta fase del proceso se caracterizó por el trabajo permanente realizado por los integrantes del Consejo y por la apertura de éste a las críticas y proposiciones provenientes de los diversos sectores interesados en la actividad acuática en Venezuela.

Al finalizar esta fase, los proyectos de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, la Ley General de Marina, la Ley General de Puertos y la Ley de Comercio Marítimo pasaron al conocimiento de la Vicepresidencia de la República y de la Procuraduría General de la República para su estudio final, previo a la sanción presidencial definitiva. En este período, no hubo participación de los diferentes sectores públicos o privados que hacen vida en el área acuática, ni con relación a las leyes revisadas por el Consejo Nacional de la Marina Mercante o, a la hora de la redacción de la Ley de Pesca y Acuicultura, la cual, como explicaremos *infra*, tuvo un proceso de elaboración diferente. De igual manera, en la vicepresidencia de la República se redactaron, sin participación popular alguna, dos leyes: la Ley de Zonas Costeras y la Ley de Procedimiento Marítimo.

La discusión del Proyecto de la Ley de Pesca y Acuicultura comenzó en el marco del Subcomité de Pesca del Comité Marítimo Administrativo de la Comisión Relatora de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, sin embargo y luego de haber sido redactado un borrador en el cual participaron todos los sectores pertenecientes al sector pesquero el Ministerio de la Producción y el Comercio asumió la preparación del Proyecto de Ley en conjunto con la Vicepresidencia de la República y la Procuraduría General de la República.

Este proyecto, que no contó con el concurso de los diferentes sectores pesqueros del país fue a la postre aprobado.

Como conclusión a este proceso, fue aprobado el siguiente paquete legislativo, conocido como "*leyes acuáticas*":

1. Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares;
2. Ley General de Marinas y Actividades Conexas;
3. Ley de Procedimiento Marítimo;
4. Ley General de Puertos,
5. Ley de Pesca y Acuicultura;
6. Ley de Comercio Marítimo; y
7. Ley de Zonas Costeras

Con la promulgación de las *leyes acuáticas*, quedaron derogadas las leyes no convencionales que regulaban los espacios y actividades acuáticas, tales como:

1. La Ley sobre Admisión y Permanencia de Naves de Guerra Extranjeras en Aguas Territoriales y Puertos de Venezuela

2. Ley por la cual se establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las Costas Continentales e Insulares de la república de Venezuela
3. Ley de Pesca;
4. Ley de Pesca de Perlas;
5. La Ley de Títulos de la Marina Mercante
6. La Ley de Navegación;
7. La Ley de Pilotaje;
8. La Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante;
9. La Ley de Privilegios e Hipotecas Navales;
10. El Libro II, el primer aparte del artículo 1100 y los Artículos 1095, 1116, 1117 y 1118 del Código de Comercio;
11. La Ley que Crea el Instituto Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos y sus reglamentos;
12. La Ley de Supresión del Instituto Nacional de Puertos; y
13. La Ley de Conservación y Saneamiento de Playas

Cada una de estas leyes aborda un aspecto diferente de lo acuático.

1. Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares regula el ejercicio de la soberanía, jurisdicción y control sobre los

espacios acuáticos e insulares de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al derecho interno e internacional;

2. La Ley General de Marinas y Actividades Conexas norma el ejercicio de la actividad acuática en lo concerniente al régimen administrativo de la navegación y de la Gente de Mar, lo pertinente a los buques de bandera nacional, establece los principios fundamentales de constitución, funcionamiento, fortalecimiento y desarrollo de la marina mercante y de las actividades conexas, así como la regulación armónica de las distintas entidades públicas y privadas en la aplicación de las políticas y normas diseñadas para el fortalecimiento del sector;
3. La Ley General de Puertos tiene por objeto el establecimiento de los principios rectores que conforman los puertos de la República, su infraestructura y la regulación del sistema portuario nacional;
4. La Ley de Zonas Costeras tiene por objeto el establecimiento de las disposiciones relativas a la administración, uso y manejo de las Zonas Costeras. A objeto de su aprovechamiento sustentable, como parte integrante del espacio geográfico venezolano;

5. Ley de Pesca y Acuacultura el Estado pretende regular al sector pesquero y acuacultural;
6. Ley de Comercio Marítimo tiene por objeto la regulación de las relaciones jurídicas que se originan en el comercio marítimo y en la navegación por agua; y
7. La Ley de Procedimiento Marítimo tiene por objeto establecer as normas que rigen el procedimiento ordinario en la Jurisdicción Acuática.

El estudio del nuevo marco legislativo tiene que comenzar con la determinación del concepto *Marina Nacional* y el de las actividades se consideran como conexas.

En el nuevo régimen normativo, la marina nacional comprende a:

1. La Marina Mercante;
2. La Armada;
3. La Marina de Pesca;
4. La Marina Deportiva y Recreacional; y
5. La Marina Científica.

En tanto que, se entiende por actividades conexas:

1. La industria naval de construcción, modificación, desguase, reparación y mantenimiento de buques o accesorios de navegación;
2. Los puertos y marinas, así como su infraestructura;
3. Las entidades destinadas a las actividades de pilotaje, remolcadores y lanchaje;
4. Las entidades destinadas a las actividades de diseño, dragado y mantenimiento de canales, ayuda a la navegación, hidrografía, oceanografía, cartografía náutica y meteorología;
5. Los dedicados a labores de búsqueda, rescate y salvamento;
6. Las empresas de agenciamiento naviero y portuario;
7. Los servicios de inspecciones, consultoría y asesores navales; y
8. Los centros educativos que desarrollan programas en la modalidad de educación náutica en los diferentes niveles del sistema educativo.

De esta doble determinación, se desprenden el principio fundamental que informan al Derecho de los espacios y de las actividades acuáticas, *el principio de la integridad*.

Al determinar los diferentes espacios acuáticos y atender a las diferentes actividades acuáticas desde una perspectiva plena, que engloba además del transporte marítimo de bienes y personas a la pesca, que es una actividad productiva y a la marina deportiva que es una actividad no comercial y contempla además a las actividades conexas implica una visión compleja de la marina nacional que involucra la interrelación de todas las actividades del sector.

De esta visión integral de lo acuático se desprenden además los siguientes principios:

1. El principio de la diferenciación: Las diferentes actividades acuáticas, aun cuando integradas en el sector acuático, ameritan regulaciones especiales (Ley de Pesca y Acuicultura, Ley General de Marinas y Actividades Conexas, Ley de Comercio Marítimo, Ley General de Puertos);
2. El principio de la conexidad: El desarrollo o no de una parte del sector acuático afecta a otros. Así, por ejemplo, un fortalecimiento de la flota pesquera implica un fortalecimiento de la industria naval y a la viceversa el decrecimiento de la flota verbigracia por la disminución de unidades conlleva al debilitamiento de la industria naval;

3. Principio de la seguridad: Lo que suceda en el sector acuático afecta la seguridad del Estado en diferentes aspectos, tales como la defensa nacional, la seguridad alimentaria y la preservación ambiental;
4. El principio de la Unidad del Estado: El Estado ejerce sus derechos en los espacios acuáticos a través de diferentes órganos públicos (INEA, Inapesca, Armada, Guardia Nacional, Administraciones portuarias etc.) que deben actuar en coordinación y en forma sistemática.
5. El principio de la estructuración administrativa: La consecución de los objetivos establecidos en la Ley debe hacerse a través de instituciones estatales tales como el INEA, Inapesca o el Registro Naval Venezolano.
6. El principio de planificación: El desarrollo de los diferentes sectores acuáticos debe planificarse de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley.

Los principios que emanan de la legislación acuática, conllevan una serie de implicaciones que no podemos dejar de lado. Si el Estado considera a la Marina Nacional como una integridad de actividades vinculadas con la navegación entonces las políticas de estímulo, control, registros y formación

deben ser igualmente integrales. El desarrollo de esta idea, escapa por mucho a los límites de esta exposición mas, en cualquier caso, involucra el modelo de política que debe seguir el Estado en materia de desarrollo del sector acuático.

Otro aspecto insoslayable del ordenamiento acuático se refiere a la consideración que hace la Ley de la Educación Náutica. Dentro de ese contexto, cualesquiera políticas que el Estado asuma en el futuro en orden de desarrollar la Marina Nacional pasa, necesariamente, por impulsar la formación y la capacitación de los recursos humanos necesarios para realizar tal desarrollo.

En otro orden de ideas, las leyes acuáticas contemplan la creación de un nuevo marco institucional, mediante el cual se va a planificar, desarrollar y ejecutar las políticas y regulaciones estatales en materia acuática.

En el nuevo régimen jurídico se prevén instituciones como el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEAI); el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, el Registro Naval Venezolano (RENAVE), el Instituto Nacional de Pesca, el Instituto Nacional de Canalizaciones, el Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos (FONDOACUÁTICO) y la Comisión Nacional para la Facilitación del Sistema Buque-Puerto

También es importante señalar el sistema de registro único previsto en la Ley, que elimina la dualidad registral (registro de propiedad / registro administrativo) existente hasta el presente. A la luz del nuevo régimen, tanto el registro administrativo como el civil va a ser realizado por el Registro Naval Venezolano.

Por otra parte, a fin de dar cumplimiento del Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional, en la Ley General de Marina se crea la Comisión Nacional para la facilitación del sistema Buque-Puerto, presidida por el Presidente del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, la cual tendrá carácter nacional, a su vez, esta Comisión Nacional instalará las comisiones locales en cada una de las jurisdicciones acuáticas de la República.

Una importante novedad que trae el nuevo régimen jurídico es el referido al servicio público del pilotaje, el cual será prestado por todo aquél que cumpla con los requisitos exigidos en esta Ley y su reglamento y se contratará, en régimen de concesión, a través de personas jurídicas; quienes no podrán negar la prestación del servicio a los buques que lo soliciten.

Igualmente, de acuerdo a la nueva legislación tanto el servicio de Lanchaje como el de remolcadores será prestado por personas jurídicas autorizadas o concesionadas por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares.

En otro orden de ideas, las inspecciones de los buques y accesorios de navegación inscritos en RENAVE, así como de los buques extranjeros que se encuentran en aguas nacionales y de las averías que los mismos sufran, quedan reservados a los inspectores navales certificados por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (INEAI), en cumplimiento de los instrumentos pertinentes y las resoluciones de obligatorio cumplimiento de la Organización Marítima Internacional (OMI) cumplimiento a los cuales la República se haya adherido. En igual sentido, el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos podrá autorizar a Organizaciones Reconocidas para que actúen en nombre de él, en la ejecución de funciones de inspecciones, reconocimientos y certificaciones u otras, de acuerdo a lo establecido en los instrumentos pertinentes y resoluciones de obligatorio cumplimiento de la Organización Marítima Internacional (OMI). El reglamento determinará el alcance y características de dichas autorizaciones.

Otra institución, fundamental en el nuevo sistema acuático nacional, es el de la jurisdicción, los tribunales y el procedimiento marítimo.

En desarrollo del principio de integridad del sector acuático, la legislación prevé mecanismos de estímulo para la industria naval venezolana. En tal sentido, todo buque o accesorio de navegación cuya construcción, reparación, modificación o desguace se pretenda sea financiada parcial o totalmente con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos deberán ser contruidos, modificados, reparados o desguazados en instalaciones debidamente inscritas en el registro de la Industria Naval Venezolana, salvo por razones técnicas, de fuerza mayor o de competitividad, en cuyo caso el interesado deberá motivar por escrito la solicitud ante el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos, el cual emitirá su opinión favorable o no para efecto de la decisión por parte de la Autoridad Acuática.

Además, los buques, accesorios de navegación propiedad de entes públicos nacionales, estatales o municipales, institutos autónomos, las empresas donde el Estado tenga una participación accionaria igual o superior al cincuenta por ciento (50 %), deberán ser contruidos, reparados, modificados o desguazados por astilleros, fabricas de embarcaciones, diques, varaderos y talleres navales debidamente inscritos en el Registro de la Industria Naval Venezolana, salvo por razones técnicas, de fuerza mayor o de competitividad,

en cuyo caso el interesado deberá motivar por escrito la solicitud ante el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos, el cual emitirá su opinión favorable o no, para efecto de la decisión por parte de la Autoridad Acuática.

Es importante mencionar que la Ley de Comercio Marítimo incorpora como ley interna al ordenamiento positivo venezolano una serie de normas de carácter convencional que no han sido ratificadas por nuestro país.

Finalmente, hay que señalar que en los actuales momentos se está discutiendo en la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional la reforma de las leyes acuáticas, esto implica que debemos estar pendientes de su evolución sobre todo porque el estudio de esta legislación acuática, novedosa y extensa, será una tarea que llevará años tanto a la Doctrina como a la Jurisprudencia. A esta tarea están llamadas las nuevas generaciones de abogados e interesados en los asuntos acuáticos.