

Gustavo Adolfo Omaña Parés
Abogado
Avenida Principal El Bosque. Sector Chacaito. Residencias Royal Palace. Piso 6. Oficina 604
Teléfonos (580212) 9526618 y 9528418
Fax (58212) 9528418
Email: gaopar@cantv.net

ANÁLISIS DE LA LEY DE REFORMA PARCIAL DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY
GENERAL DE MARINAS Y ACTIVIDADES CONEXAS

Gustavo Adolfo Omaña Parés
Abogado (UCAB). Experto en Derecho Marítimo Internacional. (EESMM)
Profesor de Conflicto de Leyes (UNEMC)

Preliminar

Durante los años 2000 y 2001 la comunidad acuática venezolana adelantó una serie de iniciativas y actividades que se concretaron con la promulgación de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, las llamadas leyes acuáticas constituidas por el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, el Decreto con fuerza de Ley General de Marinas y Actividades Conexas, el Decreto con fuerza de Ley General de Puertos y Actividades Conexas, el Decreto con fuerza de Ley de Zonas Costeras, el Decreto con fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura y la Reforma Parcial a la Ley del Impuesto al Valor Agregado del año 2000.

Este trabajo legislativo, que buscaba la modernización y armonización de las leyes regulatorias de los espacios y actividades acuáticas si bien recogió en gran medida viejas aspiraciones de diversos actores del sector acuático y, en tal sentido implicó un avance con respecto al ordenamiento jurídico precedente ha sido criticado porque en muchos aspectos, especialmente localizados en la Ley de Zonas Costeras y en la Ley de Pesca y Acuicultura, porque buscaban imponer un modelo inconstitucional y contrario al desarrollo de la iniciativa y la empresa privada. Esto, conjuntado al momento político especialmente difícil que vive Venezuela ha llevado a, que desde sus inicios estas leyes hayan sido impugnadas ante el Tribunal Supremo de Justicia y revisadas en la Asamblea Nacional. Hasta el presente, el conjunto de impugnaciones ante el máximo tribunal de la República no han llevado a nada pero la revisión realizada por el cuerpo parlamentario han dado como resultado la promulgación de las reformas parciales a la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y a la Ley General de Marinas y Actividades Conexas.

En este contexto, el día 09 de noviembre de 2001 se promulgó en la Gaceta Oficial N° 37.321 el Decreto con Fuerza de Ley General de Marinas y Actividades Conexas.

Esta normativa, que en gran parte sintetizó las leyes de Navegación, Protección y Desarrollo de la Marina Mercante y Pilotaje, se convirtió en la legislación administrativa del sector acuático venezolano pero, desde su entrada en vigor, fue sometida, con razón y sin ella, a múltiples críticas que conllevaron a la promulgación en Gaceta Oficial N° 37.570 de 14 de noviembre de 2002 de la Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley General de Marinas y Actividades Conexas.

El texto nuevo introduce reformas de forma y de fondo a la Ley de 2001. El propósito del presente trabajo es el de señalar dichas modificaciones y analizar las que, desde nuestra óptica, son las más relevantes.

Estructura de la Reforma

La Ley de Reforma Parcial consta de sesenta y nueve (69) artículos. Si tomamos en cuenta que la Ley reformada contenía 301 artículos pareciera que los cambios son muy extensos empero esto es sólo aparente por cuanto muchos de los artículos modificados se limitan a cambiar el término *Decreto Ley* por el de *Ley*, así, por ejemplo en el artículo 75 de la Ley de 2001 se lee:

A los efectos de este *Decreto Ley*, se considera buque en peligro aquel que pierda propulsión y no tenga posibilidad de recuperarla con medios propios; esté a punto de naufragar o exista cierto riesgo de pérdida de vidas humanas o pudiera causar daños graves al ambiente.

En tanto que la Ley de 2001 prescribe:

A los efectos de esta *Ley*, se considera buque en peligro aquel que pierda propulsión y no tenga posibilidad de recuperarla con medios propios; esté a punto de naufragar o exista cierto riesgo de pérdida de vidas humanas o pudiera causar daños graves al ambiente.

No obstante lo anterior, la Ley de 2002, trae algunas modificaciones de fondo que bien merecen un estudio detenido.

El concepto de buque

El artículo 17 de la legislación reformada establece:

Se entiende por buque toda construcción flotante apta para navegar por agua, cualquiera sea su clasificación y dimensión que cuente con seguridad, flotabilidad y estabilidad. Toda construcción flotante carente de propulsión se considera accesorio de navegación.

La redacción de esta definición es poco técnica por las siguientes razones:

1. La navegabilidad es un concepto jurídico que implica la flotabilidad que

debe tener toda nave y los criterios de seguridad, estabilidad y destinación, es entonces superflua la modificación establecida en el texto vigente; y

2. El concepto de buque que acoge el legislador se fundamenta, al igual que en el artículo 9 de la Ley de Navegación de 1998 y de la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante de 1998, en la propulsión por medios propios pero, a diferencia de estas leyes, tal apreciación deviene ahora no de la definición de buque sino de la de accesorio de navegación.

El Capitán de Puerto

El artículo 12 del Decreto Ley de 2001 establecía que para ser Capitán de Puerto se necesitaba ser venezolano y tener el título de Capitán de Altura. En la reforma se contempla que también los Capitanes de Navío pueden ser Capitanes de Puerto.

Seguros de responsabilidad Civil o Cobertura Mutua

Se modificó el artículo 43 con el fin de establecer como requisito a efecto de la expedición de la Patente, Licencia de Navegación o Permiso Especial Restringido para los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano la obtención de una póliza de responsabilidad civil o una cobertura mutua. Esta

norma es de interés para el sector pesquero en tanto en cuanto permite la mutualidad como alternativa a las pólizas que otorgan las compañías de seguro y que tienen que ser aprobadas por la Superintendencia Nacional de Seguros.

Exclusión de los buques de propiedad estatal de uso no comercial del Registro Naval Venezolano

El artículo 99 modificado precisa que los únicos buques de propiedad estatal que deben ser inscritos en el registro Naval Venezolano son los de uso comercial, quedando por consiguiente excluidos los de la Fuerza Armada Nacional, los de función pedagógica, científica.

Recaudación y liquidación de los derechos registrales.

En la ley reformada se precisa el régimen de recaudación y liquidación de los derechos y emolumentos causados por las actuaciones del Registro Naval Venezolano.

Validez y vigencia de la documentación a bordo.

El artículo 37 de la legislación reformada establece que el representante de la autoridad acuática visitará los buques que leguen a puerto a los fines de constatar la vigencia y validez de los documentos que de acuerdo a la ley debe llevar dicho buque.

Con la nueva redacción se precisa que no es necesario que el Capitán de Puerto suba a bordo a verificar la documentación sino que tal actividad puede ejercerla cualquier funcionario que represente a la Autoridad Acuática. Por otra parte, se determina con claridad que no basta con que la embarcación presente los documentos pertinentes sino que además los mismos deben estar vigentes.

La norma así redactada es más flexible y cumple con el doble objetivo de asegurar la inspección o visita, ya no por parte de un funcionario específico pero por sí por la autoridad institucional y reafirma los criterios de seguridad de la vida y bienes en los espacios acuáticos en tanto en cuanto obliga a la autoridad acuática a comprobar, como esenciales, tanto la validez como la vigencia de la documentación del buque.

Títulos de la Marina Mercante

La reforma introduce una modificación de fondo con relación a los títulos de la Marina Mercante. En el texto de 2001 se establecían como títulos de la Marina Mercante en la especialidad de navegación a. Capitán de Altura; b. Primer Oficial; c. Segundo Oficial; y d. Tercer Oficial y a los capitanes costaneros, patrones, patrones de segunda, patrones artesanales, motoristas y motoristas de segunda se les concedía licencias de la Marina Mercante. Con la nueva Ley, a los capitanes costaneros, patrones, patrones de segunda, patrones artesanales, motoristas y motoristas de segunda¹ se les concede un título de la Marina Mercante y no una licencia.

En cuanto a la Marina de Pesca, el texto derogado disponía que:

Artículo 244: Son licencias de la Marina de Pesca:

1. Capitán de Pesca;
2. Oficial de Pesca;
3. Jefe de Máquinas de Pesca; y
4. Oficial de Máquinas

¹ Son títulos de la especialidad de máquinas el Motorista de Primera y el Motorista de Segunda.

Ahora la ley dispone:

Artículo 246: Son títulos de la Marina Mercante y de Pesca:

- a. Capitán Costanero;
- b. Patrón de Primera;
- c. Patrón de Segunda;
- d. Patrón Artesanal;
- e. Motorista de Primera;
- f. Motorista de Segunda.

Es conveniente acotar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 257 de la Ley de 2002, los aspirantes a oficiales deberán poseer títulos de educación superior expedidos en las universidades de educación superior náutica, inscritas en el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos en tanto que los títulos de Marina Mercante para desempeñar las funciones de Capitán Costanero, Patrón de Primera, Patrón de Segunda, Motorista de Primera y Motorista de Segunda deberán poseer el título de técnico medio diversificado y los patrones artesanales deberán cumplir con los requisitos establecidos en los reglamentos de cada circunscripción acuática.

Por otra parte, se modificó el artículo 278, ahora 281, en los siguientes términos:

(2001) Las licencias de Marina de Pesca facultan para desempeñar a bordo, las siguientes funciones:

1. Capitán de Pesca: para ejercer el mando en todos los mares de buques pesqueros, cuya eslora sea igual o mayor de veinticuatro (24) metros; de buques de esta misma clase o de entrenamiento pesquero, y para dirigir las faenas de pesca en buques pesqueros de cualquier eslora.

(2002) Los títulos de la Marina de Pesca facultan para desempeñar a bordo, las siguientes funciones:

1. Capitán de pesca: para ejercer el mando de los buques pesqueros de investigación o de entrenamiento pesquero sin límite de tamaño en todos los mares

Como se puede observar, la modificación es absurda porque de acuerdo a la nueva redacción los capitanes de pesca no pueden ejercer el mando de buques que estén en faena sino que sólo pueden comandar los buques pesqueros de investigación. Claro, puede argumentarse que después de *buques pesqueros* y antes de *investigación* debe existir una coma y que todo se resume en un error material. Creo que esto es lo obvio pero no es lo que está en el texto de la ley.

(2001) 2. Oficial de pesca: para desempeñarse como tal en los buques pesqueros de investigación o de entrenamiento de pesca en todos los mares.

(2002) 2. Oficial de pesca: Pare desempeñarse como tal y dirigir faenas de Pesca en buques pesqueros, de cualquier eslora en todos los mares y para ejercer el mando de buques pesqueros de investigación o de entrenamiento de pesca de hasta veinticuatro metros (24 mts.) de eslora en todos los mares.

Al analizar literalmente esta norma, encontramos que la dirección de las faenas buques de pesca corresponde no a los capitanes sino a los oficiales de pesca. Ahora bien, de acuerdo a este texto la faena incluye o no a la navegación. Si la incluye: ¿Cuál es la función del Capitán? Si, por el contrario la excluye ¿Quién comanda el buque?.

3. (2001) Jefe de Máquinas de Pesca: para ejercer funciones de Jefe de Máquinas en buques pesqueros, de investigación o entrenamiento es esta especialidad, cuya potencia no exceda de setecientos cincuenta kilowatios (750 Kw).

3. (2002) Jefe de Máquinas de Pesca: para ejercer funciones de Jefe de Máquinas en buques pesqueros, de investigación o entrenamiento es esta especialidad, cuya potencia no exceda de setecientos cincuenta kilowatios (750 Kw).

4. (2001) Oficial de Máquinas: para desempeñarse como tal en buques pesqueros de investigación o de entrenamiento de pesca en todos los mares.

4. (2002) Oficial de Máquinas: para deempeñarse como tal en buques pesqueros de investigación o de entrenamiento de pesca en todos los mares.

Observaciones

1. Desde nuestra óptica la reforma además de deficiente es confusa e introduce elementos incoherentes que perjudican la armonización legislativa que se había promulgado en los años 2000 y 2001 como justificación para la creación de una legislación acuática integral.
2. Es conveniente advertir que las observaciones que se habían realizado a la definición acogida en la Ley de 2001 se orientaban más a precisar algún criterio en materia de clasificación o dimensión a fin de permitir a la autoridad registral precisar cuáles embarcaciones debían ser inscritas en el Registro Naval Venezolano. Con la nueva redacción no se soluciona el problema que acabamos de plantear. Por otra parte, la Ley de 2002 además de recoger nuevamente, sin explicar el porqué, el concepto abandonado por la ley de 2001 de accesorio navegación. Con la reincorporación del término accesorio de navegación, la ley contempla cuatro categorías de embarcaciones: los buques (art. 17), los accesorios e navegación (art. 17), las motos acuáticas (art. 43) y las otras construcciones flotantes (art. 43). Esta multiplicidad, de difícil inteligencia, sobre todo para

distinguir accesorio de navegación de construcción flotante conlleva la aplicación de distintos tratamientos jurídicos para cada una de ellas.

3. El perfil de los Capitanes de Puerto, el cual tiene que definirse con precisión. En tal sentido yo me pregunto hasta que punto están capacitados para ejercer un cargo administrativo, donde están en juego los aspectos fundamentales de la navegación, el tráfico marítimo y la seguridad de los bienes, las personas y el ambiente acuáticos militares que desconozcan las leyes y convenciones fundamentales que rigen la realidad acuática. Mas aun, creo que en vista de una posterior modificación, que en caso de reafirmarse en el perfil a los capitanes de navío debe precisarse los estudios que en materia de legislación, convenios y seguridad de los espacios acuáticos y los buques deben tener los aspirantes y que, en todo caso, no podrán ser oficiales activos, pues la subordinación, jerarquía y obediencia a las cuales están sometidos en razón de su profesión es un elemento contradictorio con la autonomía e independencia que debe tener un Capitán de Puerto en el ejercicio de sus funciones;
4. Debe modificarse el criterio actual de buque y replantearse la conveniencia o no de mantener el término *accesorio de navegación*;

5. Debe estructurarse un Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos que responda a las necesidades reales y en el cual estén representados las fuerzas vivas del sector. La actual estructuración es absolutamente inútil;
6. Debe especificarse y replantearse la diferencia objetiva entre títulos y licencias de la Marina Nacional;
7. Debe replantearse la estructuración en cooperativas de las personas jurídicas que presten los servicios de pilotaje;
8. Deben establecerse los principios básicos sobre los cuales se sustente la cooperación y coordinación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos con otros entes públicos tales como la Fuerza Armada Nacional, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, etc.

Las ideas aquí expuestas constituyen parte de un análisis que con más extensión y profundidad se realizará en el futuro. Debe, en consecuencia entenderse como una aproximación a la comprensión de la reforma parcial a la Ley General de Marinas y Actividades Conexas.