

La Nueva Legislación Acuática venezolana, dos décadas más tarde

José Alfredo Sabatino Pizzolante

Presidente de la AVDM

Hoy es un día de sentimientos encontrados, de esos en los que se le revuelven a uno los sentimientos, en el que las alegrías y tristezas se entremezclan en el ser. En lo personal, por el merecido homenaje que en breve habremos de rendir a esos dos grandes juristas y mejores personas y amigos, como lo fueron Julio Sánchez-Vegas y Tulio Álvarez Ledo, miembros y expresidentes de esta Asociación, quienes contribuyeron grandemente a su desarrollo y existencia, lamentablemente ausentes este año; y en lo institucional, porque al conmemorarse XX años de la promulgación del entonces llamado paquete de leyes acuáticas, y vistos los resultados, poco tenemos que celebrar, por las razones que mencionaremos más tarde.

Razones de tiempo no nos permiten extendernos, pero obligado resulta para nosotros agradecer a Juan Itriago, Cristina Mujica y al resto del equipo por todos sus esfuerzos para organizar este evento, en tiempos en que hacerlo resulta verdaderamente complejo, por lo dificultoso de la logística, pero resulta que los encuentros virtuales nunca reemplazarán a los presenciales, al calor humano que resulta de ello y lo agradable del reencuentro. Así que es bueno ver viejas y, sobre todo, nuevas caras este acto. Dicho esto, dedicaremos el resto de

nuestra intervención para compartir con Uds. aunque brevemente, nuestra visión acerca de los XX años de la nueva legislación acuática.

Hace 20 años el sector acuático vivía esa euforia por lo desconocido, por la esperanza y la expectativa que se tenía de poder contar con un marco legislativo nuevo que permitiría el definitivo desarrollo de la marina mercante y los puertos. Se trató de un proceso interesante, muy participativo, pintoresco -al menos así lo vemos nosotros- y complicado, pero lo más importante fue un proceso sincero, pues todos participamos en la esperanza de que algo bueno iba a salir de ello. Un proceso cuyos detalles deben ser contados y recordados, especialmente, para conocimiento de los jóvenes profesionales y, por supuesto, de todos en general. Complicado, decimos, porque no fue fácil conciliar criterios, personalismos y opiniones, sobrellevando egos y posiciones personales, para dar forma a las ideas plasmadas en la naciente normativa. A pesar de eso, el proceso salió adelante, pero es bueno recordar que sucedió así porque como solemos decir coincidieron las personas que debían hacerlo en el momento y lugar apropiados. Y aquí, lo hacemos ahora y no al final, hay que mencionar a dos personas cuyas ejecutorias fueron fundamentales, me refiero a Marcial González Castellanos y Julio Peña Acevedo, sin quienes hubiese resultado imposible llevar este proceso a feliz término, toda vez que fueron los interlocutores del sector acuático frente a las instancias políticas y de gobierno. Claro está, como lo dijimos, se trató de un ejercicio participativo en el que intervinieron diversos actores del sector -armadores, marinos mercantes, estibadores, consultores, universidades, las asociaciones, abogados, etc., etc.- que ayudaron

grandemente, pero que poco podían hacer ante las instancias políticas del momento para materializar las ideas, de no contar con el apoyo de los dos primeros.

Muchos son los recuerdos y anécdotas que guardamos los que participamos durante el proceso de gestación de esa normativa, horas y horas de reuniones, encuentros, mesas de trabajo, discusiones, alegrías y sinsabores que atesoramos, recuerdos y detalles que poco a poco vamos conociendo de los actores.

Así, celebramos ahora veinte años desde que se promulgara lo que, entonces, se llamó auspiciosamente la nueva legislación acúatica venezolana. El adjetivo, por supuesto, prometía esperanzadores tiempos que vistos hoy en la distancia no resultaron tales. Claro que aquel ejercicio permitió la actualización de una vetusta legislación anclada en viejos conceptos del código napoleónico, nos referimos al Libro Segundo del Código de Comercio cuya última reforma data de 1955, incorporando en la normativa interna disposiciones modernas, contenidas en los principales convenios internacionales.

Y es que salvo las tímidas reformas introducidas en 1998 cuando son modificadas la Ley de Navegación, la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante (Publicadas en la G.O. No. 5.263 del 17-09-98) y la Ley de Pilotaje, principalmente a los fines de introducir algunos incentivos para promover el abanderamiento de buques y permitir la participación de capital extranjero, la legislación marítima

nacional además de vetusta, ofrecía muy pocas soluciones al transporte marítimo y comercio internacional.

Todo cambia el año 2000 con la promulgación de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional (G.O. No. 36.980 del 26-06-2000), la que a la par de los incentivos fiscales allí contenidos, abría un mundo de posibilidades en su artículo octavo: “El Ministerio de Infraestructura, conjuntamente con el Consejo Nacional de la Marina Mercante, oída la opinión de los entes vinculados al sector marítimo, elaborará dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, los lineamientos de la Política Acuática de Estado, y presentará las propuestas para desarrollar el Proyecto de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, y las que se requieran para la adecuación de la Legislación Marítima Nacional a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. Ya en febrero de ese año, la AVDM - entonces presidida por el Dr. Omar Franco- había sido invitada a formular sus comentarios sobre el borrador del entonces ante-proyecto de ley.

En lapso de tiempo relativamente corto para los estándares venezolanos, toma forma el paquete de leyes acuáticas, como se le suele llamar, de la que surgen la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, Ley General de Marinas y Actividades Conexas, Ley de Comercio Marítimo, Ley de Procedimiento Marítimo, Ley General de Puertos, Ley de Pesca y Acuicultura y Ley de Zonas Costeras, un ambicioso *corpus* del que se esperaba mucho y que, con ligeros cambios en sus nombres, aún se encuentra vigente.

El impulso legislativo no quedaría allí, pues Venezuela aprueba el Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional (FAL) y años más tarde la Ley de Canalización y Mantenimiento de las Vías de Navegación.

Las expectativas eran infinitas: Desde el crecimiento de nuestro tonelaje, impulsado por la creación del Registro Naval Venezolano (RENAVE), pasando por la modernización del sistema portuario nacional enmarcada en el Plan Nacional de Puertos e impulsado por el capital privado, así como el uso/explotación planificados de las zonas costeras y los recursos pesqueros, y hasta una jurisdicción especializada y confiable gracias a la creación de los tribunales marítimos.

El sector celebraba y se encontraba a la espera de promisorios cambios. De la noche a la mañana pasamos de ser uno de los países con la legislación acuática más obsoleta, a un país de vanguardia en lo legislativo. Las expectativas eran muchas, el sector vivió entonces una euforia que con el tiempo se desvaneció...

La AVDM como institución (incluidos muchos de sus miembros) tuvo un importante rol en el proceso de creación y discusión de los anteproyectos de ley de sector acuático, aunque algunos instrumentos sufrieron lamentables modificaciones una vez fueron al Consejo de Ministros o, en fecha posterior, en el órgano legislativo. Por tal motivo el año 2011 la Asociación promovió la celebración de un evento para

discutir sobre la instrumentación de aquellas leyes, compartir experiencias y sugerir posibles modificaciones, ideas que quedaron plasmadas en el Libro X Aniversario de la Legislación Acuática que se editara, bajo la coordinación del Dr. Gustavo Omaña.

Resulta obvio, entonces, el porqué la AVDM no puede permanecer ajena a la suerte que ha corrido este *corpus*, levantando su voz para formular críticas y proponer las reformas y actualizaciones que se requieran, especialmente luego de transcurrido dos décadas, lo que justifica con creces la edición del *Libro Conmemorativo XX Años de la Legislación Acuática Venezolana* que presentamos hoy bajo la coordinación del Dr. Juan Itriago que, además, constituye un obligado homenaje a la memoria de nuestro Expresidente Julio César Sánchez-Vegas.

Por eso, ahora que se celebran dos décadas desde la promulgación del paquete de leyes acuáticas, resulta obligado preguntarse qué falló. ¿Cómo es posible que un país con la legislación acuática más avanzada, pueda exhibir tan pocos logros cuando observamos a su marina mercante y los puertos? En otras palabras, hay muy poco que celebrar y mucho sobre lo que reflexionar.

Es verdad que la desastrosa situación política y económica que en los últimos años atravieza el país tiene mucho que ver con los pobres resultados, pero hay que evitar análisis ligeros que puedan conducir a la errónea identificación de los factores desencadenantes. Y esto lo decimos porque nadie puede dudar sobre el favorable entorno

económico en el que se movió el país entre los años 1998 y 2014, y aún así los logros fueron verdaderamente pobres en el sector acuático.

Resulta justo reconocer que el régimen de control de cambio introducido el año 2003, sus muchísimas variaciones y las extraordinarias confusiones y distorsiones que se crearon entre el tipo o tipos de cambio oficial y el mercado paralelo, así como la ley de ilícitos cambiarios, operaron como un ELEMENTO DISUASIVO para proponer reclamos ante los tribunales marítimos, especialmente desde la perspectiva de los reclamantes extranjeros. Las recuperaciones perdieron interés, y muchos reclamos terminaron transándose extrajudicialmente. No es casualidad que más nunca escucháramos de casos de avería gruesa en nuestros tribunales marítimos, además de que viéramos disminuir el “arresto” de buques en nuestro país.

Así, contamos con una legislación acuática de vanguardia, probablemente, pero nuestra marina mercante y los puertos no están a la altura de esa normativa. En soporte de esta dura y lamentable afirmación, nos permitimos enumerar algunas áreas específicas y que contrastan por los logros alcanzados:

- A pesar de las bondades de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, especialmente los incentivos fiscales allí previsto, más tarde incluidos en la LOEA, además de la creación del Registro Naval Venezolano (RENAVE), el tonelaje inscrito allí además de poco significativo es obsoleto. De hecho, se desconoce cuál es el tonelaje real de nuestra bandera, toda vez

que no existe información oficial al respecto. Como lo hemos manifestado en el pasado: “Se apuntó a los incentivos fiscales en la creencia de que estos “solos” eran determinantes para el aumento del tonelaje de registro, pero nada se hizo para modificar la legislación laboral y aduanera que tanto impacto tienen en el registro de buques”.

- Las expropiaciones del Lago de Maracaibo ocurridas el año 2009, y el inconstitucional proceso de reversión en los puertos públicos de uso comercial, corrió y desalentó la poca inversión privada tan necesaria para el fomento del negocio, una errada política que terminaría impactando las coberturas de seguro al ser incluida Venezuela como zona condicionada para la exigibilidad de primas de guerra.
- En el sector portuario, ese mismo año 2009, se hizo sentir la falta de seguridad jurídica cuando se inicia el proceso de recentralización portuaria, viendo el sector privado ocupar sus activos sin indemnizaciones de ninguna especie, devueltos años más tarde en forma de chatarra. La inversión en infraestructura portuaria es casi nula, y la maquinaria portuaria requiere de urgente modernización. Ya nadie habla hoy, por ejemplo, del terminal de contenedores que se construía en Puerto Cabello con inversión de China.
- La descentralización de los tribunales marítimos ocurrida el año 2017, no solo significó un verdadero retroceso sino que

difícilmente garantiza decisiones serias, dada la inexperiencia de los jueces. ¿Saben que entre los años 2018-2021 solo 10 causas se manejan en el tribunal con competencia marítima en Carabobo?

- Y dónde quedan el Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos, todos mecanismos e instancias innovadoras que se suponían coadyuvarían a dar nueva forma a nuestro sector.

Decíamos que es necesario evitar análisis ligeros que puedan conducir a la errónea identificación de los factores desencadenantes de este lamentable estado de cosas. No nos corresponde profundizar sobre el tema -tanto más cuando no contamos con el tiempo para ello- solo deseamos para concluir llamar la atención respecto de uno de esos factores, cual es la falta de una verdadera Política de Estado para el sector acuático que, a decir verdad, ha estado ausente en muchos otros sectores fundamentales para el desarrollo nacional.

Lamentablemente, el proceso de discusión y elaboración del paquete de leyes acuáticas -amén de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional que impulsó aquél- no tuvo lugar en el marco de una política de estado que reconociera la importancia del transporte marítimo, puertos y pesca para la economía nacional, sino que fue el resultado del esfuerzo y empeño de un reducido grupo de personas,

conocedoras a Dios gracias del tema, que coincidieron en el lugar y tiempo precisos para aglutinar y sumar voluntades.

Como abogados expertos en el área marítima, claro, debemos estar interesados en la modernización de la legislación acuática, proponiendo la incorporación, modificación y discusión de aquellas normas necesarias para el fomento y seguridad de la navegación y el comercio doméstico e internacional. Sin embargo, como abogados expertos y curtidos en estas dos décadas de continuos ensayos y errores, también debemos exigir la discusión de una verdadera *Política de Estado* para el sector que haga verdaderamente eficaz la moderna normativa con la que contamos, para beneficio del país y todos nosotros.

Una tarea siempre pendiente, sin duda, para la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo.

Gracias.