

# EL NUEVO RÉGIMEN DE CONCESIONES, HABILITACIONES Y AUTORIZACIONES EN LA LEY GENERAL DE PUERTOS<sup>1</sup>

**Alberto Lovera Viana**

El constituyente venezolano, así el de 1961 como el de 1999, ha sometido la materia portuaria a un régimen de derecho público estricto, conforme al cual la construcción y operación de un puerto, atracadero, embarcadero o simple construcción de tipo portuario, por mínimas que sean sus dimensiones, deberá contar con la previa delegación del Poder Nacional, la cual deberá ser otorgada conforme al procedimiento establecido en la Ley.

Durante el régimen existente bajo la vigencia de la Ley del Instituto Nacional de Puertos,<sup>2</sup> la forma única de delegación estuvo constituida por las **concesiones**, cuyo otorgamiento se encontraba reglado en el entonces denominado Reglamento de Puertos Privados.<sup>3</sup>

La novísima Ley General de Puertos<sup>4</sup> contiene y desarrolla un régimen mucho más amplio, bajo las figuras denominadas **concesiones, concesiones de funcionamiento, habilitaciones y autorizaciones**, que comprenden toda la gama de delegaciones posibles.

---

<sup>1</sup> Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley General de Puertos (G.O. N° 37.589 de fecha 11 de diciembre de 2002)

<sup>2</sup> Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos (Decreto N° 674, con rango y fuerza de Ley de Reforma de la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, del 21 de junio de 1985, G. O. N° 3.574 Extraordinario de fecha 21 de junio de 1985)

<sup>3</sup> Reglamento Parcial de la Ley que Crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, sobre Concesiones Especiales para la Operación y Administración de Puertos Privados (Decreto No. 1.069 del 4 de agosto de 1990. G. O. N° 34.531 de fecha 15 de agosto de 1990)

<sup>4</sup> VER nota 1.

Es importante precisar que estas figuras son aplicables exclusivamente a los puertos de uso privado, sean de propiedad pública o de propiedad privada, y en ningún caso a los puertos públicos de uso público e interés general, cuya conservación, administración y aprovechamiento es de la competencia exclusiva de los Estados, por disposición del artículo 164, numeral 10 de la Constitución.<sup>5</sup> Respecto de estos puertos, el legislador nacional está facultado sólo para establecer su régimen y los mecanismos de coordinación con el Poder Nacional, como en efecto hace mediante la Ley que comentamos, pero el ejercicio de la competencia estatal ha de regirse por la legislación que sancionen al efecto los Consejos Estadales en sus respectivas circunscripciones. Ello está contemplado en forma expresa en el aparte único del artículo 28 de la Ley.

Por otra parte, también debe ser precisado que los Estados podrán otorgar concesiones para la explotación de áreas en el puerto de su competencia, e incluso para la explotación integral del puerto; pero el régimen aplicable a dichas concesiones será igualmente el que se establezca en la legislación estatal.

A continuación serán analizadas las figuras empleadas por el legislador.

## **1. Concesiones.**

La figura de la concesión es aplicable a los puertos privados de uso privado, función comercial e interés general.

El artículo original del proyecto remitía a la Ley de Concesiones,<sup>6</sup> en todo lo relacionado con su tramitación, y establecía que las mismas serían otorgadas por el Ejecutivo Nacional.

La norma sancionada por el legislador habilitado no indica cuál será el procedimiento a seguir para su tramitación, pero establece que serán otorgadas por la Autoridad Acuática, es decir, el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos.

---

<sup>5</sup> G.O. N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de Marzo de 2000.

<sup>6</sup> Decreto con rango y fuerza de Ley sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones (Decreto N° 318, con rango y fuerza de Ley Orgánica que Reforma el Decreto-Ley N° 138 de fecha 20 de abril de 1994 sobre Concesiones de Obras y Servicios Públicos Nacionales G. O. N° 5.394 Extraordinario de fecha 25 de octubre de 1999)

Las concesiones tendrán una duración máxima de cincuenta (50) años, aunque prorrogables, y estarán sometidas a un régimen de derecho público, en los términos que se establezcan en el contrato respectivo. De manera especial puede citarse que el título de la concesión podrá ser otorgado en garantía para la financiación de las inversiones que el concesionario deba efectuar, y que a su término revertirán a la República los bienes afectos a su explotación.

## **2. Concesiones de funcionamiento.**

Con el propósito de establecer un trámite más sencillo que el establecido en la Ley de Concesiones, fue ideada por los proyectistas la figura de las **concesiones de funcionamiento**, para los puertos de interés local, y para los puertos privados de uso privado y función pesquera, deportiva o de investigación científica.

Estas **concesiones de funcionamiento** serán otorgadas por la Autoridad Acuática, y su tramitación se regirá por las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Puertos.

En nuestro criterio, cuando el legislador habilitado resolvió facultar a la Autoridad Acuática para otorgar las **concesiones** previstas en el artículo 29, debió suprimir el artículo 30 sobre las **concesiones de funcionamiento**, ya que cesaban las diferencias entre una y otra figura. Inexplicablemente no lo hizo; así como tampoco lo hizo la Asamblea Nacional, cuando revisó el Decreto Ley y lo sancionó como ley formal, pese a las observaciones que en ese sentido le fueron formuladas por los proyectistas.

## **3. Habilitaciones.**

La figura de la habilitación tiene como propósito sustraer del régimen concesional, las delegaciones que se hagan a empresas públicas e institutos autónomos para la construcción y operación de puertos públicos de uso privado y función comercial, tales como terminales especializados (aunque no necesariamente restringidos a tales terminales).

La idea que animó a los proyectistas fue establecer un mecanismo sencillo, que funcione mediante oficios, es decir, a través de comunicaciones simples entre el ente solicitante y la Autoridad Acuática, sin necesidad de activar la compleja tramitación de las concesiones.

Las habilitaciones no pueden tener una duración predeterminada, pues están sometidas a las necesidades del ente público. Por ello la Ley establece un régimen muy estricto acerca del destino de las obras construidas, a fin de que las mismas no sean abandonadas por la empresa pública luego de su utilización, generando daños ambientales.

Este régimen está reglado en el artículo 39, conforme al cual la Autoridad Acuática podrá obligar al titular de una habilitación, a desmantelar dichas obras, si no fuere posible su utilización con fines portuarios por un tercero, por la Fuerza Armada Nacional o por el Estado donde se encuentran ubicadas.

Lamentablemente algún desconocido, con la mejor intención (en Derecho debe presumirse siempre la buena fe) enmendó el trabajo de los proyectistas y produjo una redacción con la cual, la disposición del artículo 39 es aplicable a todas las figuras de delegación, es decir, a las concesiones, habilitaciones y autorizaciones, lo cual es simplemente imposible.

#### **4. Autorizaciones.**

La autorización constituye la figura aplicable a los embarcaderos particulares, existentes en las viviendas construidas en urbanizaciones con canales, así como a los muelles o atracaderos de interés local que no constituyan un puerto de interés local.

Su propósito es establecer un régimen menos rígido que la concesión, en cuanto a su tramitación, otorgamiento y control por parte de la Autoridad Acuática, y debería limitarse al llenado de una forma impresa y la consignación de determinados recaudos.

#### **5. Concesiones de interés estratégico.**

El propósito de esta figura es permitir la ejecución de los dos megaproyectos portuarios: *Puerto América*, en el Golfo de Venezuela, promovido por el Instituto Nacional de Canalizaciones y *Puerto Atlántico*, en la Península de Araya, promovido por la Corporación Venezolana de Guayana.

La **concesión de interés estratégico** de alguna manera *matiza* la competencia exclusiva de los Estados para poseer y administrar los puertos de uso público, al permitir al Ejecutivo Nacional otorgar concesiones para la construcción de nuevos puertos privados de uso público. Ello así, porque los Estados Zulia y Sucre no disponen de los

recursos necesarios para la construcción de obras de semejante magnitud; además que no forman parte de sus prioridades, más sí de las prioridades del Ejecutivo Nacional.

No obstante la intromisión del legislador nacional en la competencia estatal, se observa que para el otorgamiento de tales concesiones, deberá ser oída la opinión del Estado donde se emplace el puerto, por órgano del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y que deberá garantizarse a dicho Estado una participación en los ingresos que produzca la concesión.

Por tratarse de un acto del Ejecutivo Nacional, el procedimiento para su tramitación y otorgamiento es el de la Ley de Concesiones,<sup>7</sup> y no el de la Ley General de Puertos.

## **6. Algunas consideraciones y proposiciones.**

Al contrastar la Ley publicada, primero como Decreto con fuerza de Ley General de Puertos y, posteriormente, como Ley General de Puertos, con el proyecto original, elaborado por la Comisión Redactora designada por la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo, no se evidencian diferencias sustanciales. No obstante, son abundantes las incorrecciones jurídicas y hasta gramaticales, producto, como fue señalado *ut supra*, de la mejor de las intenciones por parte de quienes ejercieron la función legislativa, tanto la habilitada como la originaria.

En atención a esta consideración, quiero finalizar proponiendo, y que así lo tome en cuenta la Relatoría, lo siguiente:

6.1. Que, como conclusión de este III Congreso Venezolano de Derecho Marítimo, se sugiera a la Asamblea Nacional una revisión de estilo de la Ley General de Puertos, que permita sanear las incorrecciones detectadas en el Título II, Capítulo III, que trata de las Concesiones, Habilitaciones y Autorizaciones.

6.2. Que igualmente este III Congreso se dirija a la Asamblea Nacional con el propósito de insistir en la consideración de las observaciones que fueron hechas, tanto por la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo como por la Asociación Nacional de Administradores Portuarios, a los artículos 50 y 51 de la Ley, que fijan alícuotas desconsideradas e impagables por concepto de patente municipal, a las empresas estatales administradoras de los puertos públicos de uso público.

---

<sup>7</sup> Ib.

**ANEXOS:**

1. Ley General de Puertos
2. Anteproyecto de Ley General de Puertos de la Asociación Venezolana de Derecho Marítimo
3. Declaración de Caracas 1997, aprobada por el II Congreso De Derecho Marítimo
4. Título II de la Ley Española de Marina Mercante y Puertos del Estado.