



Universidad Central de Venezuela

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Centro de Estudios de Postgrado

Especialización en Derecho de la Navegación y del Comercio Exterior

**ANÁLISIS DEL PROYECTO DE DECRETO CON RANGO Y FUERZA DE LEY DE
TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS RESERVADAS Y SU IMPACTO
DENTRO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR VÍA
MARÍTIMA EN VENEZUELA**

Trabajo Especial presentado para optar al Título de Especialista en Derecho de la
Navegación y del Comercio Exterior.

Autor.

Abg. Cristhian Nathaly Di Battista Guerra

Tutor.

Abg. Luis Fortoul

Caracas, Enero 2014

AGRADECIMIENTO

A Dios, creador de todo lo posible y lo imposible...

ÚNICO, PERFECTO, OMNIPOTENTE.

A mis padres Don Tony y Doña Shela, por los valores que siempre inculcaron en mí, y por apoyar todos mis proyectos.

A Miguel A. mi hermano, por su camaradería y jocosidad, divirtiéndome siempre con sus comentarios.

A Rafi mi hermano, mi amigo, mi hijo; luchar por las metas y los sueños es lo más importante, siempre con humildad. ¡Pollastre serás grande!

A ti... ¡Estés donde estés! seguro con Diosito, no verás físicamente este logro, pero en mi corazón tu recuerdo permanece vivo.

A mis familiares, compañeros y amigos, una palabra de aliento, un abrazo, un gesto, gracias por estar conmigo a través de los años.

A los profesores de la Especialización en Derecho de la Navegación y Comercio Exterior, gracias por compartir sus experiencias y enseñanzas en el mundo marítimo.

*A la Universidad Central de Venezuela “**la casa que vence las sombras**”, la ilusión de todos los venezolanos.*

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	
1. Planteamiento del Problema	12
2. Objetivos de la Investigación	25
2.1. Objetivo General	
2.2. Objetivos Específicos	
3. Justificación	26
CAPÍTULO II	
1. Marco Teórico	28
2. Antecedentes Históricos de la Reserva de Carga	32
3. Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas	73
4. Fortalezas y Debilidades del Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas	78
5. Aspectos Fiscales e Impositivos de la Legislación Acuática Venezolana	81
6. Derecho Comparado en materia de Reserva de Carga	88
CAPÍTULO III	
Conclusiones	102

RECOMENDACIONES	106
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
REFERENCIAS PÁGINAS WEB	110

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla N°1	63
Tabla N°2	95
Tabla N°3	96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico N°1	64

INTRODUCCIÓN

El derecho comercial o mercantil tuvo su origen en la Edad Media; a partir de ella se suscita un desarrollo sistemático de sus instituciones hasta nuestros días. Sin embargo, el desarrollo de las actividades económicas no encontró respuesta adecuada en el ordenamiento común de la época, constituido en parte por el Derecho Romano, en parte por el Derecho Germánico de los pueblos conquistadores y en parte por el Derecho Canónico.

Estas condiciones hicieron necesaria una respuesta por fuera del ordenamiento preestablecido para organizar las nuevas relaciones que se venían desarrollando en esta época. La respuesta se originó en la misma población, es decir, los comerciantes, quienes en sus progresivas relaciones fueron estableciendo usos uniformes que, hechos públicos y reiterados con el tiempo, originaron costumbres con suficiente poder coercitivo para regular las relaciones comerciales de la época, debido a lo cual surgió el Derecho Consuetudinario Mercantil, que desde sus inicios pretendió llenar los vacíos legales dejados por el legislador. La costumbre mercantil, que constituía un nuevo ordenamiento, de expresión no escrita, no promulgada, tácita o consuetudinaria, vino a completarse con los estatutos de las asociaciones de comerciantes, cuya misión era regular las relaciones entre los profesionales asociados en defensa de sus intereses particulares y de la profesión en general, aportando el derecho no escrito (consuetudinario) un nuevo contenido al ordenamiento y sistematización de las instituciones mercantiles.

La navegación ha jugado un papel muy importante en la existencia de los pueblos ribereños, lo cual ha dado lugar a normas jurídicas especiales, y se puede afirmar que el Derecho Marítimo es tan antiguo como el derecho

mismo y que además su evolución se ha basado en Derecho Consuetudinario que parte de las relaciones que los comerciantes han establecido como obligatorias. Es preciso decir que el origen de la navegación se remonta a los pueblos situados en Asia: asirios, babilonios y árabes, sin olvidar a los egipcios y hebreos.

Los griegos también emprendieron la carrera del mar, y se identifica la historia de la navegación con el mundo político y económico de la época. Sabido es además que los fenicios concedieron gran libertad a los comerciantes marítimos. Sin embargo, el primer cuerpo legislativo relativo al Derecho Marítimo que merece especial atención es fruto del profundo estudio de los filósofos y juristas del mundo romano.

Ya en la época moderna, con el auge del mercantilismo y la estatización del comercio, se regula con lujo de detalles el tráfico marítimo, proveniente del interés de algunas naciones por tener o desarrollar su propia Marina Mercante debido a múltiples factores, para algunos países puede ser por el prestigio que otorga el poseer una flota propia, tal vez otros la consideran como el medio idóneo para mejorar sus balanzas de pago, para algunos, inclusive sirva como protección contra las discriminaciones en el transporte que podrían afectar su comercio internacional, o bien para contribuir con su defensa nacional.

Cualquiera que sea la razón esgrimida, lo cierto es que muchos países optan por tener una Marina Mercante, y es por ello que sus respectivos gobiernos, ensayan diferentes fórmulas que les permita crear y mantener su propia flota de buques mercantes. Los costos y gastos asociados a la creación y mantenimiento de una flota propia son enormes, sobre todo por la necesidad de efectuar grandes desembolsos de capital, tanto para construir como para adquirir buques en el mercado secundario; y si a esto se le

agrega otro aspecto financiero de gran valor como son los gastos fijos que deben ser cubiertos por el armador del buque, se puede visualizar lo complejo del negocio marítimo, sobre todo al tratar de equilibrar la gestión náutica del buque con la comercial, con el fin de hacerlo un negocio rentable.

Si bien es cierto, la mayoría de estos gastos dependen, como es lógico, del financiamiento utilizado para su adquisición; la prima de seguro marítimo más el seguro de riesgo de guerra; la cuota de participación en el club de protección e indemnización; el mantenimiento, incluyendo en el mismo las reparaciones navales; los costos de las inspecciones especiales de las sociedades de clasificación y los pertrechos. También se incluyen dentro de esta categoría, el costo relativo a la dotación del buque, lo cual se traduce en gastos muy elevados, lo que aumenta la necesidad de mantenerlo permanentemente ocupado, es decir, navegando; cuanto más tiempo esté un buque transportando carga y menos tiempo pase en puerto, el mismo obtendrá mayores ingresos, lo que permitirá en primer lugar, cubrir sus costos de explotación y luego obtener beneficios sobre la inversión realizada.

Venezuela siendo sin duda un País de innumerables riquezas y con una amplia gama de aliados comerciales, necesita el fortalecimiento de estas actividades que profundizan su progreso social y económico, la mayoría de estas actividades son realizadas en los puertos, donde se desarrolla todo el aspecto comercial con el transporte y carga de mercancías. El Estado en su afán protector, plantea la creación de un Proyecto de Decreto de Cargas Reservadas, para así reactivar la Marina Mercante nacional, permitiendo que las mercancías o un gran porcentaje de ellas sea transportada por buques de bandera venezolana; lo cual garantizaría el incremento de las flotas nacionales.

Resulta difícil considerar que aumente la flota venezolana, aunque no es una situación imposible, sí y solo sí el Estado como ente precursor del Proyecto otorga medidas y beneficios que optimicen y hagan competitiva la actividad, ya que éstas mayormente son realizadas por buques extranjeros, el transporte de mercancías por agua permite la exportación de bienes a través de los mares de la tierra; pero si esta actividad se hace exclusiva de buques nacionales podrían mermarse los aspectos económicos de la misma, en vista de la ausencia de estos actualmente. Tanto en Venezuela como en Latinoamérica, se observa una tendencia general a la apertura de las economías, que busca, entre otras cosas, exponer el aparato productivo a los rigores de la competencia e inducir mejores niveles de competitividad, una política de que no tendría mucho beneplácito con la reserva de carga para el transporte marítimo.

Esto tomando en consideración que al eliminarse la reserva de carga, los países o comunidades de países desarrollados han diseñado y tienen en aplicación normas, beneficios y subsidios en favor de sus empresas de transporte marítimo, que no permiten un total juego de libres condiciones del mercado, por lo que se hace imprescindible adoptar disposiciones que otorguen a las empresas de transporte marítimo nacional instrumentos para enfrentar la competencia internacional que les permita lograr una libre, efectiva y equitativa participación en el comercio marítimo internacional.

En la actualidad el Gobierno Nacional venezolano se encuentra inmerso en un proyecto importante para la ampliación de la flota petrolera nacional, pero ha descuidado la flota de cargas secas; sin embargo, hay inquietudes con respecto al impacto del establecimiento de la Reserva de Carga a los fines de la reactivación y desarrollo de la Marina Mercante y del negocio naviero en general, partiendo de la idea de que el sector acuático e

integra por una diversidad de componentes, uno de los cuales es la industria naval, es determinante que el crecimiento de la flota nacional, dentro de los parámetros de la Legislación Acuática, la cual debe integrar la reactivación y el desarrollo de la industria naval.

En tal sentido, a objeto de profundizar el estímulo a la industria naval, el Estado mismo se obliga, a protagonizar la reactivación de la industria naval en la medida en que los buques propiedad de Entes Públicos Nacionales, Estadales o Municipales, Institutos Autónomos y de compañías donde el Estado tenga una participación accionaria, deberán ser construidos, reparados, modificados o desguazados por astilleros, fábricas de embarcaciones, diques, varaderos y talleres navales debidamente inscritos en el Registro de la Industria Naval Venezolana.

CAPÍTULO I

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La mayor barrera aplicada al transporte marítimo internacional son, o han sido, los esquemas de reserva de carga. Esto implica que parte de la carga transportada entre países debe ser transportada únicamente por buques de bandera nacional o que sean considerados como nacionales según algún otro criterio.

Siendo una constante histórica, la preocupación de los gobiernos por el establecimiento de una flota mercante adecuada a las necesidades nacionales. En tal sentido, todos los grandes Estados han legislado sobre medidas de protección a sus flotas mercantes; ello obedece, fundamentalmente, a razones de tipo estratégico y de tipo económico.

Entre las razones de tipo estratégico cabe señalar, la condición de auxiliar de la Armada en caso de conflicto bélico y en el mismo caso, la posibilidad de mantener el comercio internacional de un determinado Estado, participe éste o no, en el conflicto. Desde el punto de vista económico, la importancia de una flota mercante adecuada se basa, en el ahorro de divisas por concepto de fletes, en la creación de fuentes de trabajo directas e indirectas y, de mayor importancia aún, la presencia nacional en el establecimiento y control del mercado de fletes que de otra forma quedaría a discreción de intereses foráneos. El proteccionismo del Estado a la flota mercante no es privativo de los países en vías de desarrollo; muy por el contrario, precisamente en razón de las causas señaladas, han sido los

Estados industrializados quienes marcaron la pauta en este sentido; a manera de ejemplo Colbert en Francia, creó la flota mercante francesa en el siglo XVII mediante subsidios a los barcos franceses y trato discriminatorio a los barcos extranjeros¹.

En Francia, Ripert expresa:

“... Todo Estado considera que la existencia y prosperidad de su marina mercante es indispensable tanto a la defensa del país, como a su desarrollo económico. En consecuencia, cada Estado toma medidas destinadas a favorecer la construcción y la navegación de los buques mercantes. Estas medidas son múltiples; se señalan las principales:

- *Navegaciones y transportes reservados...*
- *Primas a la navegación...*
- *Aperturas de crédito...*
- *Garantías del Estado a créditos marítimos...’².*

En Estados Unidos, Gilmore & Black, después de una extensa narración de la historia del proteccionismo estatal a la Marina Mercante, que se remonta al nacimiento mismo del Estado norteamericano, expresan los siguientes conceptos:

“Conforme a la exposición de motivos de la Ley de la Marina Mercante de 1970: El desarrollo de la Marina Mercante permitiría a los Estados Unidos ejercer mayor influencia sobre el mercado fletero internacional,

¹ ÁLVAREZ L, Tulio. *“Derecho Marítimo”*. 2ª. Adaptada a la Nueva Legislación Marítima. Tomo I. Caracas. 2007.

² RIPERT, Georges. *“Compendio de Derecho Marítimo”*. Buenos Aires. 1954.

particularmente visto que la presencia de la bandera americana en las conferencias navieras fortalecería nuestra influencia en la fijación de los fletes de conferencia. La nueva política... contribuiría a la posición de la balanza de pagos de los Estados Unidos y disminuiría la fuga de dólares que tendría lugar si los servicios de transporte marítimo fuesen realizados por empresas navieras extranjeras... La nueva Ley establece un subsidio para la construcción de treinta barcos anuales por un lapso de 10 años; el nivel de subsidio es de 55%... La garantía federal a las hipotecas navales fue incrementada de un mil a tres mil millones de dólares... se ampliaron los privilegios impositivos... se establece la premisa de que una flota mercante nacional es esencial a la defensa de la economía nacional³.

Durante los últimos veinticinco años, el entorno en el cual se desarrolla la actividad de transporte ha experimentado cambios profundos, en una proporción probablemente mayor en América Latina y el Caribe que en varias otras regiones del mundo, a raíz de que el punto de partida en muchos de los países de la señalada región demostraba un grado particularmente agudo de intervencionismo estatal en las economías.

Además, en áreas como la de la privatización ferroviaria y portuaria, el progreso logrado en muchos de estos países supera el alcanzado en otras regiones del mundo, incluida la mayoría de los países desarrollados. Ese panorama incentivó a los gremios profesionales, encabezados por la Federación Marítima de Venezuela, para desarrollar una campaña sostenida a favor del establecimiento de la reserva de carga y en la II Convención de Oficiales del 21 de Junio de 1966 se conquistó en el Colegio de Oficiales y se le dio un espaldarazo a la denominada Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante.

³ GILMORE, Grant y BLACK, Charles L. *"The Law of Admiralty"*. The Foundation Press Inc. 2nd. Edition. New York. 1975.

En Venezuela, las medidas de protección a la Marina Mercante fueron establecidas, por vez primera, en la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional del 24 de Julio de 1973, reglamentada mediante Decreto N° 1.570 del 9 de Enero de 1974. La protección establecida en los instrumentos citados, contenía normas de diversa índole, relativas, entre otras cosas, a la construcción y reparación navales, pero las medidas proteccionistas básicas se reducían a la reserva de cargas, esto es, la obligación de transportar determinados cargamentos en buques de bandera nacional, lo cual constituyó el único incentivo para matricular buques bajo bandera venezolana. Se establecía que un 50% de las cargas generales de la balanza comercial del país debían ser transportadas en buques de bandera venezolana y también se reservaba un 10% de la carga a granel. Inmediatamente esto se reflejó en el ámbito naviero.

En torno a 1975, las políticas de los gobiernos de muchos de los países de la región de América Latina y el Caribe tenían como enfoque la maximización de la fracción de los ingresos generados por dicho transporte que fuera internalizada por las empresas nacionales. Una manifestación de esto fue la aprobación, en Abril de 1974, en la sede de Ginebra de las Naciones Unidas de la Convención sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, la que “representa la consagración, a escala mundial, de la tan llevada y traída teoría brasileña del 40-40 y 20 para el transporte de las cargas generales”⁴.

Durante los años 1990 y 1991, los esfuerzos del Ejecutivo Nacional para eliminar la reserva de carga se encontraron con la resistencia del Congreso Nacional y, distintos proyectos de Reglamento, que pretendían

⁴ THOMSON, Ian: *El Desarrollo Institucional del Transporte en América Latina durante los Últimos Veinticinco Años del Siglo Veinte*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Series CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2001.

disminuir la reserva establecida por Ley, todos estos fueron desechados precisamente por la ilegalidad de sus disposiciones.

La reforma de la Ley de Navegación efectuada en 1998 dio el primer paso en lo concerniente al renacimiento de una flota mercante, en efecto, la eliminación del arcaico sistema de matriculación de buques que se fundamentaba en la propiedad y nacionalidad de los propietarios, ha conferido un toque de modernidad a este requerimiento, la flexibilización del régimen de matriculación incide favorablemente en el aspecto del desarrollo de la Marina Mercante Nacional. Mediante las figuras de arrendamiento a casco desnudo y el leasing⁵, el armador puede matricular los buques que requiera para sus necesidades de transporte, sin desembolsar la fuerte cantidad de dinero que implica la compra de un buque.

Al promulgarse la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) quedó sin efecto la exención establecida con relación a la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor. Como vemos, se reincidió en el error de establecer un impuesto que no se paga por la sencilla razón de que no se produce el hecho impositivo (la nacionalización del buque). Tenemos entonces que, el único efecto del impuesto consistió en impedir la adquisición de buques. Como evidencia irrefutable de lo aquí señalado basta señalar que el propio Estado Venezolano, mantenía matriculada su flota (PDV MARINA) en Panamá en donde pagaba un aproximado de SEIS MIL DÓLARES de los Estados Unidos de América (USD\$ 6.000,⁰⁰) anuales por buque, en concepto de matriculación; para matricular el mismo buque en Venezuela debía pagarse un estimado de OCHO MILLONES DE DÓLARES de los Estados Unidos de América (USD\$ 8.000.000,⁰⁰).

⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Arrendamiento_financiero. El arrendamiento financiero o contrato de leasing (de alquiler con derecho de compra) es un contrato mediante el cual, el arrendador traspasa el derecho a usar un bien a cambio del pago de rentas de arrendamiento durante un plazo determinado al término del cual el arrendatario tiene la opción de comprar el bien arrendado pagando un precio determinado, devolverlo o renovar el contrato.

Siendo el transporte marítimo de gran importancia para Venezuela ya que, casi la totalidad en volumen (salvo el comercio con países fronterizos) del comercio exterior del País se realizaba por vía marítima, y ante la situación descrita, el Gobierno Nacional, decretó la entrada en vigencia para Venezuela de las Decisiones 288⁶ y 314⁷ de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante las cuales se derogaron disposiciones expresas de la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, y se abrió irrestrictamente el acceso a las cargas de importación y exportación generadas por Venezuela, a todos los buques de cualquier nacionalidad, que ya tenían acceso al 50% de dichas cargas, en virtud del Artículo 9 de la mencionada Ley.

Tal actitud resultada absolutamente incomprensible, tomando en cuenta que la reserva de carga es un mecanismo utilizado por los Estados industrializados y, adicionalmente, constituye un derecho reconocido por las Naciones Unidas mediante instrumentos que han sido firmados también por tales Estados industriales, como es el Código de Conducta de las Conferencias Navieras previamente mencionado.

Como consecuencia de esto, y ante la ausencia de otros mecanismos de incentivo a esta actividad lucrativa pero riesgosa desde el punto de vista económico, la flota mercante nacional se redujo a su mínima expresión, puesto que el Armador nacional prefirió abanderar sus buques bajo

⁶ **DECISION 288.** Quincuagesimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, 21 - 22 de Marzo de 1991. Lima – Perú. Libertad de acceso a la Carga Originada y Destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión.

⁷ **DECISION 314.** Sexagesimoséptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Comisión, 04 - 06 de Febrero de 1992 Quito – Ecuador. Libertad de Acceso a las Cargas Transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino.

pabellones de conveniencia para evitar problemas de índole laboral, fiscales, impositivos, etcétera.

A raíz de la eliminación de la reserva de carga, la flota mercante Venezolana que existía, con la excepción de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN) y de algún pequeño armador criollo, pertenecía a las empresas transnacionales, aún cuando por pura conveniencia navegaban con pabellón venezolano, se redujo; al igual que la de los demás países que constituían la Comunidad Andina (CAN)⁸, se redujo a su mínima expresión, así:

- Para mediados de los años 80, la flota mercante venezolana estaba compuesta por 82 buques mayores de 1000 toneladas de registro.
- Para el mes de Enero de 1993, la flota se redujo a 35 buques mayores de 1000 toneladas de registro.
- Para 1995, la situación empeoró aún más a causa de la quiebra de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), hecho éste que redujo la flota pública y privada a 27 unidades, de los cuales solo 6 eran buques de carga general.

Las cifras no podían ser más elocuentes; como consecuencia de la apertura irrestricta, en términos absolutos, en el período señalado, la flota mercante se redujo de 82 buques a 27. En el sector privado, la situación fue más grave: de 36 buques, se redujo a 6 unidades. La misma Decisión 314

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Andina. La Comunidad Andina (CAN) es un Organismo Regional de cuatro países que tienen un objetivo común: alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de Mayo de 1969.

que, como quedó dicho, originó la debacle de las flotas mercantes en todos los Países miembros⁹ de la Comunidad Andina (CAN), previó en su normativa medidas compensatorias destinadas a reducir los perjuicios que la intempestiva apertura provocaría. Así el Artículo 9 ejusdem, establece:

“Artículo 9. Para el cumplimiento de los objetivos señalados en el presente Capítulo, los Países Miembros adoptarán acciones tales como:

- a) La implantación de una política de flexibilización en materia de registro de buques, que constituya una alternativa de competitividad para las empresas de transporte marítimo de la Subregión, que comprenda el uso de buques de bandera de conveniencia, segundos registros, y otros;*
- b) La concesión de créditos a largo plazo para la obtención de buques adecuados a los tráficos;*
- c) La promoción de consorcios y empresas de transporte marítimo consolidadas para servicios en la Subregión y con terceros países;*
- d) La implantación de una legislación que libere a las empresas de transporte marítimo de la Subregión de las medidas que afectan su actividad e inciden en sus costos de operación y que se reflejan de modo particular en exigencias de carácter laboral, arancelario y tributario;*
- e) La flexibilización de los controles actuales para la facilitación del transporte marítimo;*

⁹ Para el año 2006, VENEZUELA, por órgano del Ejecutivo Nacional, decidió unilateralmente desincorporarse de la Comunidad Andina (CAN), tal como se comentó previamente, una organización subregional con fines integracionistas y que abarcaba desde el ámbito comercial y económico hasta el cultural de sus países miembros. Lo que significó para Venezuela la desvinculación de los mencionados procesos y la pérdida del beneficio arancelario en importaciones tomado como la consecuencia de mayor importancia.

f) La flexibilización de las exigencias legales en materia de porcentajes de capital nacional para la constitución de empresas de transporte marítimo, permitiendo de esta forma una mayor participación de capitales extranjeros”.

Desde el punto de vista legislativo esta serie de medidas, nos colocaban ante un régimen de fomento para el impulso de la Marina Mercante, sometido a la reserva de carga, la reserva de cabotaje y otros incentivos. Es por ello que se planteó la necesidad de crear un cuerpo normativo que tuviera como objetivo oficial, desarrollar una flota mercante nacional moderna y completa, dado que actualmente en el País no existe, y resulta necesaria para cumplir con los acuerdos de integración regional celebrados por la República. Tras el cierre de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN, 1994) previamente comentado, el paso de cargas dentro y fuera del País se realiza a través de la negociación directa y completamente libre del exportador o importador con líneas navieras internacionales, en función de la calidad, el servicio y costos.

El proyecto de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas indica que “toda importación o exportación que efectúe un órgano cualquiera del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal” y, en general, “todas las personas jurídicas en las cuales el Estado tenga aporte de capital en forma directa o por intermedio de organismos crediticios del Estado, deberán ser transportadas en buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, que sean propiedad de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, o de empresas constituidas y domiciliadas en Venezuela, cuyo

capital pertenezca, en un porcentaje no menor del 80%, a personas Venezolanas naturales o jurídicas”¹⁰.

Esta obligación, precisa el articulado será extensiva a las operaciones no oficiales de importaciones o exportaciones financiadas por cualquier organismo de crédito del Estado o avalada por el mismo. Las opiniones contrarias al Proyecto de Ley indican que de aprobarse este cuerpo legislativo, en los términos actuales, generará un entramamiento burocrático, un mayor control del Estado en la actividad económica y un mayor encarecimiento de los productos importados que deberá costear el consumidor final. Se explica que en el País existe una flota de bandera nacional pequeña, cuya capacidad permite transportar 20% de petróleo; 5% de la carga a granel seca (hierro, acero, aluminio, trigo) y, aproximadamente 10% de la carga general (contáiners de comida, aparatos eléctricos, repuestos, insumos, entre otros)¹¹.

Los porcentajes restantes del comercio local se canalizan por intermedio de navieras y buques de otros países, especialmente europeos y asiáticos. Con este decreto Ley hay que ir a empresas venezolanas e indagar si tienen buques de bandera nacional que transporten mercaderías; si no tienen se deberá acudir al Instituto de los Espacios Acuáticos (INEA) para que emita una dispensa y así traer otros buques. En vista de la poca capacidad de flota nacional, podría colapsar el Instituto ante la cantidad de solicitudes de dispensa, las cuales permiten que empresas, y oficiales de la Marina Mercante Nacional efectúen actividades comerciales y laborales en buques que no posean banderas venezolanas.

¹⁰ Exposición de Motivos. **Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas**. www.avex.com.ve/download/cdt_952.doc.

¹¹ http://www.eluniversal.com/2007/07/23/eco_art_gobierno-estudia-apl_372537.shtml. [el universal.com](http://www.eluniversal.com). 23/07/2007.

Estas dispensas se encuentran reguladas por la Ley General de Marinas y Actividades Conexas, en el Artículo 250, el cual establece: “El Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, expedirá los títulos, licencias y permisos, así como los refrendos y dispensas de la Gente de Mar a que se refiere esta Ley, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el reglamento respectivo”.

Y en el Artículo 277 ejusdem;

“El Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, podrá conceder permiso temporal o dispensa, mediante la cual permita que un determinado titular de la Marina Mercante, pueda prestar servicio en un buque también determinado, por un lapso no mayor de seis (6) meses y con carácter improrrogable, en un cargo que exija el título inmediatamente superior al que ostenta.

No se concederán dispensas para desempeñar el cargo de Capitán o Jefe de Máquinas, salvo en casos de fuerza mayor”.

Ello implica mayor burocracia, más control del Estado, retrasos y mayores pagos de fletes; si se quiere prontitud en la entrega de la mercancía, un egreso adicional, y esto impactará en los costos finales al consumidor. Otros sectores por el contrario indican que la Ley de Reserva de Carga, es un proyecto emanado del Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos, del cual es miembro principal, que servirá de mecanismo de protección comercial¹².

¹² www.mundomaritimo.cl/noticias/noticia.asp?idNoticia=5249. Extracto: Nueva Ley de Reserva de Carga en Venezuela. Mundo Marítimo, Edición 10 de Agosto.

Esta Ley tiene como propósito reservar toda la carga con destino a Venezuela o que se genera en el País, con destino al exterior para que sea transportada en buques propiedad de empresas privadas y públicas Venezolanas, lo cual, permitirá un fortalecimiento y repunte de la flota mercante de la nación, de esta manera se incrementará el número de buques y habrá una mayor generación de empleos y de riquezas en el sector de transporte marítimo.

Con relación a la ausencia de una flota de buques venezolanos, necesaria para la aplicación del referido proyecto de Ley, se establece que la misma, una vez publicada requerirá que a mediano plazo sean adquiridas las naves, y luego es que podrá implementarse cien por ciento el instrumento legal.

Cabe destacar que el proyecto de Ley aún inconcluso le da al Estado el poder suficiente para manejar el desarrollo de la flota mercante nacional, estableciendo los parámetros derivados de esa actividad el transporte de mercancías por agua y establece un cúmulo de sanciones ya que toda la actividad será regulada por el mismo, las cuales van desde destituciones de cargos hasta multas por el valor del flete pactado. El aprovechamiento de los recursos por parte del Estado garantiza la soberanía, pero en cuanto a la marina que es escasa podría repercutir en las actividades de índole comercial que por aguas se realizan.

Con la siguiente investigación se pretende analizar la efectividad que puede devenir de la aprobación y promulgación de dicho decreto Ley, formulando las siguientes interrogantes:

¿El sistema de Reserva de Carga, aumentará la productividad y la actividad marítima nacional?

¿Está preparada la Marina Mercante nacional para asumir las actividades de comercialización y transporte de mercancías por agua?

¿Existe en Venezuela una legislación apta para el registro de buques y beneficios e incentivos fiscales que permitan el desarrollo de la flota mercante nacional?

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

2.1. OBJETIVO GENERAL.

Análisis del Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas y su impacto dentro del Sistema de Transporte de Mercancías por vía marítima en Venezuela.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

2.2.1. Estudio de los antecedentes históricos de la Reserva de Carga.

2.2.2. Análisis del Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas.

2.2.3. Análisis objetivo acerca de las fortalezas y debilidades del Proyecto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas.

2.2.4. Análisis de los aspectos fiscales e impositivos de la Legislación Acuática Venezolana.

2.2.5. Análisis de Derecho Comparado en materia de reserva de carga, cabotaje, incentivos fiscales e impacto fiscal entre otros.

3. JUSTIFICACIÓN.

Venezuela cuenta con una extensa zona costera de 2.394 kilómetros, en la parte más septentrional de América del Sur, encrucijada vital para el tráfico marítimo internacional. Posee una gran zona económica exclusiva, con un alto potencial económico, gran reservorio pesquero e inmensas reservas petroleras entre otros minerales; lo cual conlleva a una intervención estatal directa, que amplíe e incentive el sector marítimo.

La investigación centra su estudio en el Proyecto de Decreto Con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo De Cargas Reservadas, el cual tiene aplicabilidad y fuerza de Ley en el ámbito nacional venezolano, en sus puertos y con sus buques; haciendo mención de ciertos aspectos de Derecho Comparado que permitan contrastar minuciosamente el sistema venezolano conjuntamente con el de los otros Países de América Latina y Europa con respecto al impacto, factibilidad y aplicabilidad de la Reserva de Carga.

La inquietud surge al evaluar las características de dicho Proyecto Ley y la actitud paternalista del Estado y sus legisladores al momento de idear este cuerpo normativo con la finalidad de reafirmar la actividad económica nacional, con personal y bienes nacionales, tratando de crear así una conciencia colectiva de resguardo y aprovechamiento de los recursos de manera que sean los propios nacionales los que se beneficien de las actividades comerciales que se realizan en el aspecto marítimo y más específicamente en el transporte de mercancías por vía marítima.

El Estado, pretende crear medios que permitan un aprovechamiento de recursos a través de ciertas políticas acuáticas tales como:

1. Reconocer al sector acuático como un sector específico y diferenciado en la economía nacional e impulsar su desarrollo de manera sustentable integrando los aspectos social, económico y ambiental.
2. Fortalecer la capacidad nacional de seguridad y gestión ambiental en los espacios acuáticos.
3. Garantizar la seguridad y defensa del estado venezolano en todos sus espacios acuáticos.
4. Fomentar el transporte acuático como uno de los componentes que permita garantizar el funcionamiento del sistema integrado de transporte multimodal en el país.

CAPÍTULO II

1. MARCO TEÓRICO.

El tráfico marítimo es, por vocación, internacional; y la libertad de competencia se perfila, pues, como principio nuclear del comercio marítimo; no obstante el tráfico marítimo, y en especial el de línea regular, ha gozado por tradición de un régimen especial que escapa al principio de libre competencia, principalmente por lo que hace a las reservas de pabellón, a las conferencias marítimas y, desde fechas más recientes, a los consorcios marítimos.

Interés público e interés privado son los factores que han desplazado la libertad a favor de la restricción. El sentimiento proteccionista de los Estados respecto a su propia flota ha generado la promulgación de normativas en defensa del principio de reserva de pabellón. La necesidad de los navieros de sobrevivir, en condiciones de competitividad y eficiencia, al exceso de oferta de tonelaje ha motivado el establecimiento de conferencias y consorcios marítimos.

Es manifiesto que, tanto las prácticas legislativas de reserva de pabellón, de cargas, contractuales, etcétera, son restrictivas de la libre competencia. Las primeras por cuanto limitan el libre acceso al tráfico marítimo, las segundas porque limitan que tipo de cargas y cuanta carga puede ser transportada, y las demás porque constituyen acuerdos de fijación de precios y de explotación conjunta de servicios de transporte. La tan

aclamada libertad de los mares, se ve disminuida ante el acecho de los Estados que buscan incansablemente proteger sus fuentes económicas y de aprovechamiento de recursos, a través de limitaciones al ejercicio de tal actividad.

Siendo el transporte marítimo, aquel que se realiza a través del mar, la mayoría de los transportes marítimos son realizados sobre buques, los cuales realizan el traslado de pasajeros o productos a través de embarcaciones; es de gran importancia para el tráfico internacional por ser un medio, que permite desarrollar el comercio exterior a gran escala y a un costo relativamente bajo, teniendo que nuestro planeta se encuentra cubierto por agua específicamente las dos terceras partes; el hombre ha encontrado en el mar una forma directa de comercializar mercancías y de realizar otras actividades generando así progresos estatales y de índole económico.

El principio de libertad de acceso de los buques extranjeros a los puertos marítimos ha sido tradicional y universalmente reconocido, si bien siempre ha sido objeto de ciertas reservas, pero la adopción de algunas convenciones en la materia han permitido: la libertad de acceso y la igualdad en el tratamiento de todos los buques.

En este caso podría afirmarse, que en el vigente Derecho Internacional del Mar no existe un derecho absoluto de libre acceso a los puertos, si bien esta conclusión merece alguna matización en el caso de buques que se encuentren en peligro; sobre este punto en particular encontramos diversas opiniones contradictorias; siendo la más aceptada aquella que establece que los Estados portuarios pueden negar el acceso de los buques que constituyan una amenaza para las poblaciones costeras, el medio ambiente o el propio puerto, aunque en tales supuestos la soberanía

del Estado del puerto estaría limitada a los casos de verdadero peligro; o dicho en otros términos, al ejercicio razonable de dicha soberanía, por lo que debería hacerse un análisis pormenorizado, caso por caso, de los diversos intereses en juego; para optar por la solución más adecuada en un sentido técnico y no político mediante un procedimiento objetivo y evaluable.

La navegación marítima posee una clasificación en el contexto espacial estatal, la cual se encuentra dividida de la siguiente manera: navegación interior¹³, navegación de cabotaje¹⁴ y navegación exterior y extra nacional; ésta distinción es de gran importancia en el ámbito del principio de libre acceso al mercado; la prestación del servicio de transporte marítimo deberá someterse a un distinto régimen de libertad a tenor del itinerario que realice.

Venezuela es un País que por sus características económicas y su posición geográfica tiene un gran potencial para desarrollar el sector acuático, pero debido a múltiples factores históricos, económicos, políticos y jurídicos no ha podido concretar tal desarrollo. Uno de los aspectos que ha incidido en la configuración de esta realidad ha sido el legislativo.

Durante el siglo XX las realidades marítimas de Venezuela estuvieron regidas fundamentalmente por leyes nacionales, inspiradas en muchos casos en textos decimonónicos, asistemáticos, que se extendieron demasiado en el

¹³ http://es.wikipedia.org/wiki/Navegaci%C3%B3n_interior. En contraposición de la navegación que se realiza en los mares y océanos, se desarrolla en los cursos de agua interiores a los continentes, ya sean naturales, como ríos y lagos, o artificiales, los canales navegables; o la navegación que se lleva a cabo en una vía natural (canales) que se forma por la distribución de las diferentes islas en los archipiélagos, y/u otras formaciones geográficas en el agua.

¹⁴ <http://www.oocities.org/eqhd/navegaciondecabotaje.htm>. Llamase así (y también de *tráfico costero*) la que se realiza entre puertos de un mismo estado y, en un sentido más amplio, la que se efectúa sin salir de las costas, aun cuando sean de diversos países. Esta navegación se llama de cabotaje mayor cuando se efectúa fuera de cabos y a una distancia que no exceda de cien millas de las costas marítimas de la propia nación o de los países limítrofes, y se denomina de cabotaje menor cuando se efectúa de cabos adentro o por ríos interiores de un país.

tiempo y no estaban vinculadas entre sí de forma estructurada, ni estas leyes con los Convenios Internacionales incorporados a nuestro derecho interno.

Con relación a la normativa convencional, hay que precisar que Venezuela ha ratificado todos los Convenios de la Organización Marítima Internacional destinados a proteger la seguridad de los bienes y la vida humana en el mar, pero se ha mantenido al margen de la normativa convencional en el ámbito comercial marítimo el cual, como consecuencia de la sustitución de la vela por el motor, del casco de madera por el casco de acero y el desarrollo de nuevas tecnologías también fue objeto de críticas y modificaciones¹⁵.

Luego, el desenvolvimiento legislativo del sector acuático en Venezuela se ha caracterizado por su lentitud y complejidad, signado algunas veces por la indiferencia y otras por la retórica política y los intereses creados, no obstante lo cual en los últimos años ha habido un proceso de creación de normas que ha implicado avances importantes en los aspectos comerciales y administrativos. Sin embargo, esta modernización se ha visto perturbada por conductas que han desviado la discusión técnica al terreno político, creando como consecuencia problemas que no existían en el sector antes de iniciarse la reforma.

¹⁵ CHAVEAU, P. *“Le Droit Maritime en Revolution”*. 1971.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESERVA DE CARGA.

El origen de las restricciones de acceso a los puertos en América del Sur se remonta a los períodos coloniales, cuando existía exclusividad de la participación de las banderas reales en el cabotaje y en el comercio internacional. A partir de los procesos de independencia, los países inicialmente implantaron en general, restricciones a la participación de banderas extranjeras como medidas de ejercicio de soberanía.

Durante los siglos XIX y XX, los países, en forma alternada han desarrollado procesos de apertura y restricción en función de la evolución de la demanda, capacidad de oferta de bodega local y de los lobbies¹⁶ de los navieros y dadores de carga. En el Siglo XX con la aparición de la competencia del transporte ferroviario y automotor, el transporte por agua perdió en algunas rutas su exclusividad. En los últimos años se ha observado una tendencia gradual hacia la apertura del transporte marítimo internacional, aunque en ciertos aspectos los países busquen una reserva para determinadas cargas que les son propias.

Esta materia se encontraba básicamente enfrentada a dos posiciones en la mayoría de los países: por un lado los intereses que responden al sector naviero que prefieren la exclusividad de la bandera y/o capital nacional en el transporte y por otro lado, los intereses de los dadores de cargas y de los puertos que prefieren avanzar en la apertura de los mismos. Esta

¹⁶ Lobby. *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses.

diferencia de criterio y otros matices, en la actualidad también se observan en distintos países y bloques internacionales.

El tráfico marítimo iniciaba y finalizaba en un terminal portuario que era aquel constituido por el área e instalaciones necesarias para realizar el cambio de modo marítimo a otro medio de transporte normalmente terrestre o ferrocarrilero. Los puertos constituían así uno de los principales medios de vinculación de la economía de un País con el resto del mundo, por eso era y es tan lógica su importancia en el comercio exterior.

Nuestra historia, registra diversos sucesos que a lo largo de los años han influido en las políticas exteriores y las relaciones entre los países, siendo emblemática la promulgación de la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante del 25 de Julio de 1973 y su Reglamento el 11 de Enero de 1974; en la cual el Estado Venezolano dio los primeros pasos para impulsar el crecimiento en el sector del transporte marítimo; y para lograrlo comenzó por aumentar el capital de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación, con el fin de hacer posible la colocación de órdenes de construcción de buques que vendrían a renovar y ampliar la flota ya existente.

Para ese año la expansión exagerada de importaciones por el aumento de los precios del petróleo, demandó la ampliación de patios, almacenes, puestos de atraque y otras facilidades portuarias que obligaron a la realización de grandes inversiones en el área portuaria, ello llevó al Ejecutivo a la creación del Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos (INP), el primero con funciones asesoras y el segundo como administrador de puertos nacionales.

Para 1981, las exportaciones por vía marítima como porcentaje del producto bruto nacional superaron más del 20% para Venezuela, constituyendo así una contribución muy significativa a la economía. La flota mercante nacional para el 31 de Diciembre de 1992 estuvo constituida por 71 embarcaciones mayores de UN MIL (1.000) toneladas de registro bruto, el mayor tonelaje correspondía a los 19 tanqueros. Los buques destinados a la carga eran 25 representando el 18% del registro total.

La legislación Venezolana estableció la figura de la reserva de cargas a favor de los buques matriculados en el País, que fuesen propiedad por lo menos en un 80% de nacionales, domiciliados en el territorio anexando otros requisitos de carácter humano. Aún cuando su incidencia en el crecimiento de la Marina Mercante no fue la esperada, es también cierto que desde 1972 se registró un incremento considerable en el porcentaje de toneladas lo que se traducía en considerar que la actividad comercial y la política exterior del País se encontraban en franco ascenso.

En 1983 el control de cambio repercute en las actividades del Instituto Nacional de Puertos creando problemas de índole laboral, técnica, funcional y administrativa en general que lleva a la reforma parcial del documento legal que originó a los organismos antes mencionados. Hasta 1989 los problemas se fueron acumulando dadas las presiones sindicales y políticas hasta llegar al colapso de la Institución.

En virtud de que en el ámbito mundial toma auge la tendencia de privatizar los servicios que tradicionalmente eran prestados por el sector público, Venezuela procede en este sentido a fin de hacer más eficiente la actividad. La reestructuración del Sistema Nacional de Puertos se acometió

por la ineficiencia de la actividad portuaria en nuestro País, en ella incidieron, razones de orden político, económico y social.

La aplicación en Venezuela de nuevas estrategias de desarrollo basadas en nuevas políticas de comercio exterior, servicios y apertura a la inversión extranjera llevan a definir también nuevas políticas de transporte acuático que se adecuen a las primeras. Promover la competitividad en el transporte marítimo internacional con lo cual el propietario de la carga podía seleccionar la que le resultara más conveniente dentro de una gama de ofertas de transporte. También estas políticas pretendían garantizar el desarrollo del cabotaje como una alternativa válida de transporte interno que sustituyera y complementara el transporte de las mercancías por vías terrestres; se pretendía estimular y desarrollar el transporte por las vías fluviales, lo que permitiría conectar polos de desarrollo ubicados en el este, oeste y sur del País, consolidando así socioeconómicamente los centros poblacionales ubicados en las fronteras.

Estas estrategias pretendían también apoyar la idea integracionista de Venezuela con la sub-región Andina, con Latinoamérica y otras áreas geográficas, con lo cual se lograría la inserción de América Latina en el mercado mundial, constituyéndose así un fuerte bloque regional. Se adoptaron mecanismos administrativos bilaterales que sin llegar a la formalidad de convenios permitían la distribución de cargas, manejadas en el concepto de reciprocidad entre los buques propiedad u operados por dos países que participaran en los mecanismos administrativos antes mencionados facilitando así el acceso de buques de terceras banderas en los puertos nacionales.

Tales acuerdos se realizaron con Colombia, México, Chile, Perú y Panamá. En la última reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual se celebró en Ecuador se aprobó la Decisión N° 314 la cual promovía entre otros aspectos: ... “libertad de acceso a las cargas transportadas por vía marítima y políticas para el desarrollo de la Marina Mercante del Grupo Andino”. Todas estas medidas promovidas en ese momento por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones promovían fórmulas que permitían al empresario Venezolano actuar en adecuadas condiciones de competitividad en un mercado abierto como lo era el naviero.

Los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se encontraban sujetos a los acuerdos que de manera colegiada se tomaran en dicha instancia y específicamente aquellas decisiones tomadas en materia de transporte marítimo; esta comunidad había creado acuerdos de integración entre el sector público y el sector privado pero en el año 1996; la directriz diseñada por la Comunidad Andina sufre una modificación en el Sexagésimo Octavo periodo ordinario de sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, donde se decidió mediante la resolución N° 390 sustituir el Artículo 4 de la Decisión N° 314 por el siguiente texto:

“Artículo 4.- La Junta del Acuerdo de Cartagena, a solicitud de cualquiera de los Países Miembros, podrá establecer transitoriamente y a nivel comunitario restricciones, exclusiones de los tráficos y otras medidas que se juzguen pertinentes a empresas de transporte marítimo de terceros países o comunidad de países que, a su vez, restrinjan o discriminen a los buques de propiedad, fletados u operados por empresas de transporte marítimo de los Países Miembros. Dichas medidas serán aplicadas en los Países

*Miembros, en la forma que establezca la Junta mediante Resolución*¹⁷.

A pesar, de todo el esfuerzo realizado por la Comunidad Andina para dinamizar y liberar el acceso a las cargas en la región, Venezuela se desligó de la política andina al reformar en el año 1998 la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional, la cual señalaba en su articulado; que a los fines de proteger y desarrollar la Marina Mercante Nacional se establecía la reserva de cargas para el transporte en los buques nacionales que cumplieran los requisitos establecidos en la Ley de Navegación y que con respecto al personal que se encontraba a bordo de los mismos, éstos debían cumplir con los requisitos de nacionalidad y títulos señalados en las Leyes y reglamentos internos respectivos.

La Ley Venezolana no hacía concesiones a las empresas de transporte marítimo de los Países Miembros de la Comunidad Andina; destacándose que muchos sectores creyeron que con la promulgación de dicha Ley el registro de buques bajo bandera Venezolana sufriría un incremento, sobre todo al otorgarse el beneficio de la reserva de cargas, así como la eliminación de las restricciones a la participación extranjera, permitiéndose en aquel momento el registro de buques propiedad de personas jurídicas de otra nacionalidad.

Muchos de los beneficios que exhibía dicha Ley estaban enmarcados en los aspectos fiscales como por ejemplo: la exención del Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor y el del Impuesto sobre los Activos Empresariales. En la realidad estas exenciones resultaron inútiles por cuanto

¹⁷ <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D314.htm>

el Ejecutivo no había previsto el régimen suspensivo de la admisión temporal contemplado en el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas¹⁸ sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y Otros Regímenes Aduaneros Especiales. Este régimen consiste en la suspensión del pago de los impuestos de importación con la condición de que sean reexpedidos luego de su utilización, sin haber experimentado modificación alguna.

Aparentemente como consecuencia de esta situación, así como por el alto costo de registrar un buque en Venezuela, muchos de los armadores nacionales optaron por enarbolar banderas de otros países perjudicando así la actividad de la flota nacional; presentándose de esta manera un retroceso para la actividad comercial por agua del País.

Para Julio del año 2000 el gobierno promulga la Ley de Reactivación de la Marina Mercante, dentro de los elementos más resaltantes que observamos en esta Ley, se encontraban los incentivos fiscales de los que gozarían los buques que se registraran en Venezuela así como también, la adecuación de toda la legislación relacionada a objeto, de darle coherencia a todas las actividades vinculadas al sector. Ejemplo de estos beneficios eran: exención del pago de los derechos de importación, así como el impuesto al valor agregado sobre las importaciones de buques; se consideró la rebaja del impuesto sobre la renta equivalente a un 75% del monto de las nuevas inversiones destinadas a la adquisición o arrendamiento de nuevos buques.

La adquisición de nuevos equipos en materia de seguridad marítima, la constitución de sociedades mercantiles que sean titulares de los enriquecimientos antes descritos, y a la formación y capacitación de su personal también gozarían de estos beneficios ya que permitiría la

¹⁸ Reglamento General de la Ley Orgánica de Aduanas. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 4.273, de fecha 20 de Mayo de 1991,

ampliación de las actividades comerciales y portuarias. Evidenciándose que la Ley de Reactivación de la Marina Mercante retomaba los lineamientos de la Decisión N° 314 de la Comunidad Andina, especialmente en lo concerniente a la flexibilización en materia de Registro Naval, así como en la disminución de la presión tributaria que incidía negativamente sobre los costos de operación de los buques que portaban bandera Venezolana.

Al no existir una infraestructura en Venezuela ni condiciones adecuadas para la construcción de buques, era necesario adquirirlos en el extranjero lo que representaba costos de nacionalización entre otros, lo cual hacía onerosa esta actividad para las empresas nacionales, aspecto que obligaba a los propietarios de buques a considerar la opción de “paraísos fiscales” en los que no tenían que pagar tributos por algunos de estos trámites.

Esto aunado a las demás erogaciones derivadas del desarrollo de la actividad marítima por ejemplo: los costos derivados de tener tripulación Venezolana y considerar los aspectos legales que se establecían en la Ley Orgánica del Trabajo, implicaban el pago de grandes sumas de dinero para satisfacer sueldos y salarios, que regidos por una legislación poco realista y flexible incrementaban de forma considerable los costos operativos y conducían a un panorama poco óptimo en las empresas por lo tanto disminuyó considerablemente la flota nacional en aquellos momentos.

Con el paso de los años, se han presentado diversas reformas legislativas en el sector acuático, donde se establecen responsabilidades específicas para todos los entes que se desarrollan en dicho ámbito; preparándolos así para la posible implementación de la reserva de cargas, nuevos incentivos fiscales, entre otros; lo que permitiría la adquisición de

nuevos buques, generación de nuevos empleos e incrementación de las riquezas en el sector del transporte marítimo.

Estas actualizaciones normativas alcanzaron un auge insospechado en el año 1989 con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹⁹ y de las diferentes leyes portuarias estatales, que dieron inicio a la transferencia de la administración de los puertos de la República a los estados. Otro momento importante surge en el año 1998, cuando 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. Estas modificaciones levantaron grandes expectativas, pero a su vez demostraron ser insuficientes para resolver los diferentes problemas que presentaba el sector marítimo y contribuyeron poco o nada a revertir la tendencia hacia la desaparición o, al menos, disminución a su mínima expresión de la flota mercante y las actividades que le son conexas.

Es de destacar que diversas Leyes nacionales convergen con el desarrollo de este sector; desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que responsabiliza al Poder Público Nacional de garantizar el desarrollo del mismo, así como, el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos indica: que el Estado debe preservar el mejor uso de los Espacios Acuáticos a sus potencialidades y a las estrategias institucionales, económicas y sociales del país, para garantizar un desarrollo sustentable; la Ley General de Marinas y Actividades Conexas, y

¹⁹ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153, de fecha 28 de Diciembre de 1989.

la Ley de Reactivación de la Marina Mercante, establece que todo lo relacionado con el transporte marítimo tendrá un carácter estratégico, abriendo nuevas fronteras a través de la creación de una Legislación Acuática apta para impulsar el sector marítimo nacional. Lo que nos lleva a analizar puntualmente las leyes que en el sector acuático rigen la materia a los fines de destacar su relevancia en el contexto de la actividad marítima y a su vez en el auge del transporte de cargas reservadas. Estas leyes son las siguientes:

LEY DE REACTIVACIÓN DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL.

Analizando el contenido de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional²⁰, encontramos que, tal como lo indica su propio nombre, fue concebida como una herramienta para reactivar la Marina Mercante. Constituye el punto de apoyo de la actual legislación e institucionalidad del sector acuático y como consecuencia práctica inmediata, sirvió para detener y revertir el proceso de extinción de la flota mercante venezolana.

Etimológicamente, reactivar, significa activar de nuevo o dar más actividad a algo que está inactivo. Ciertamente, como se ha indicado previamente, para el momento de la redacción de esta normativa, la Marina Mercante Nacional estaba inactiva o reducida a una mínima expresión. Esta situación de paralización implicaba para el País problemas de seguridad y defensa nacional, desempleo, pérdida de divisas, encarecimiento del costo de la vida, etcétera²¹.

²⁰ Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional. Gaceta Oficial N° 36.980, de fecha 26 de Junio de 2000.

²¹ OMAÑA, G. *“La Reforma de la Legislación Marítima Comercial de Venezuela. En Foro de Derecho Mercantil”*. Revista Internacional. N° 8. Legis. Colombia. 2005.

En este contexto, la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, resultó oportuna y conveniente para los intereses del País, pues, sirvió de panacea a un estado de cosas que desde hace mucho tiempo se encontraban en un punto muerto. Como consecuencia directa de las disposiciones contenidas en la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, está la adecuación de la legislación marítima a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la creación de la Comisión y Comités que redactaron las diferentes leyes acuáticas.

Desde su inicio se concibió como una Ley de transición o puente entre el Régimen que regulaba la realidad marítima desde el momento de su promulgación hasta la creación de la Legislación Acuática, que debía crearse por mandato de su Artículo 8. Con relación a sus contenidos, esta Ley contiene normas de carácter administrativo y tributario. La Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional consta de diez artículos: el primero, establece los principios y bases conforme a las cuales se reactiva la Marina Mercante Nacional y se declara de interés público y de carácter estratégico todo lo relativo al transporte marítimo nacional e internacional, de bienes y personas y, en general, a todas las actividades inherentes o conexas, relacionadas directamente a la actividad marítima y naviera nacional.

Al declarar de interés público al sector, declaración ésta que será reafirmada posteriormente en la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, el legislador indica que el Estado reconoce su importancia y que la misma implica una utilidad para todo el colectivo y, por tanto, merece una atención especial y al establecer que la actividad marítima es de carácter estratégico, significa que asegurar su desarrollo reviste una importancia especial para el desarrollo a mediano y largo plazo por sobre otros sectores, para el desarrollo progresivo de la Nación.

En el segundo artículo de la mencionada Ley encontramos, la imposición al Ejecutivo Nacional velar por el cumplimiento de todo lo concerniente a las actividades domésticas, de cabotaje y trasbordo de cargas nacionalizadas o no, en los buques de matrícula nacional, salvo lo establecido en los Convenios Internacionales suscritos por la República, estableciendo además que los buques dedicados a la actividad de cabotaje y navegación doméstica, podrán realizar navegación internacional, previa autorización del antes denominado Ministerio de Finanzas. Esta norma perdió vigor puesto que la navegación doméstica y el cabotaje pasó a ser definido por la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares.

Enfrentados a elevados costos laborales y de combustible, y con una gruesa factura por concepto de un IVA de 15,5% para la compra de nuevos barcos con precios de millones de dólares, los armadores habían tenido que luchar valientemente durante los últimos años para no ir a la quiebra. Y muchos no pudieron lograrlo, tal como demuestran las cifras de desempleo en el sector que era aproximadamente de un 80%. De manera que la nueva Ley, era como mínimo, “un buen comienzo”²². Esta Ley produciría un efecto inmediato en el negocio naviero nacional, ofreciendo el incentivo adicional de subsidiar los precios internos del combustible, a OCHENTA Y CINCO DÓLARES de los Estados Unidos de América (USD\$ 85,⁰⁰) por tonelada métrica de diesel, muy por debajo del precio internacional de DOSCIENTOS DIEZ DÓLARES de los Estados Unidos de América (USD\$ 210,⁰⁰) por tonelada. La Ley extendería este beneficio a las navieras internacionales con bandera Venezolana, y a largo plazo la idea era tener una amplia flota nacional que cubriera las necesidades y las actividades marítimas nacional e internacionalmente. Sin embargo, algunos conocedores de la industria

²² Extracto: *¿Reflotando la flota venezolana?* 31/07/2000, VenEconomía Mensual, Vol. 17, Núm. 10, Año 2000, PP. 3-4. Categoría: Gobierno y Política, Autor: Nick Benequista.

indicaban que se trataba sólo del comienzo, y que la industria naviera aguarda con cautela una revisión total de las Leyes Marítimas Venezolanas, de 150 años de antigüedad, antes de dar un veredicto final.

LEY GENERAL DE MARINAS Y ACTIVIDADES CONEXAS.

La Ley General de Marina y Actividades Conexas²³ contiene lo que podría denominarse el sistema normativo administrativo de la navegación, entendido éste como aquel que atiende a las relaciones jurídicas que surgen entre los particulares y el Estado derivados de la navegación. Deroga la Ley de Navegación, la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional y la Ley de Pilotaje. Constituye, al igual que la Ley de Comercio Marítimo, expresión de un significativo avance en la materia administrativa. Toca a los Tribunales Marítimos su aplicación como contexto sustantivo sobre el cual gravitará el procedimiento, en la medida que contiene un conjunto de definiciones y nociones que se articulan con las disposiciones de la Ley de Comercio Marítimo, la Ley General de Puertos y la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, integrando así el sistema unitario de Derecho Marítimo venezolano en su versión moderna.

A su vez, tiene por objeto regular el ejercicio de la autoridad acuática en lo concerniente al régimen administrativo de la navegación y la Gente de Mar. El mencionado texto, sustituye las regulaciones administrativas contenidas en la Ley de Navegación pero, además, aporta una serie de novedades, con la finalidad de adaptar nuestro ordenamiento a las regulaciones internacionales, especialmente a las emanadas de la Organización Marítima Internacional (OMI)²⁴.

²³ Ley General de Marinas y Actividades Conexas. Gaceta Oficial N° 37.570, de fecha 14 de Noviembre de 2002.

²⁴ http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_Mar%C3%ADtima_Internacional. La Organización Marítima Internacional (OMI, en inglés IMO) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que promueve la

La Ley General de Marinas y Actividades Conexas, establece a su vez, la libertad de acceso a las cargas que genera el comercio exterior del País por vía acuática, pero sometiendo tal libertad al principio de reciprocidad, para lo cual se tomarán en cuenta las condiciones de acceso de las compañías nacionales de transporte marítimo a las cargas de importación y exportación que generen los demás Países. En los casos en los cuales se determine la conveniencia de la aplicación del principio de reciprocidad, atendiendo los intereses del comercio exterior venezolano, se tomarán por su parte como referencia las condiciones de acceso de las compañías nacionales de transporte marítimo a las cargas de importación y exportación que generen los demás Países.

La propia Ley prevé el mecanismo para aplicar la reciprocidad, estableciendo la restricción total o parcial, al acceso para la movilización de la carga de importación o exportación que genera el País, como un instrumento ágil y flexible de negociación.

Aún así, existe cierta reticencia de algunas fracciones que se desempeñan en el medio marítimo con respecto a las actividades proteccionistas para impulsar el sector, pero debemos recordar que la contradicción es universal, y existirá en todo proceso de desarrollo, y para obviar esta perspicacia es necesario implementar controles efectivos para garantizar la cabal y correcta aplicación de la medida y evitar los viejos procesos de excesiva burocracia y corrupción.

La Ley General de Marinas y Actividades Conexas en concordancia con la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, establece que son actividades conexas:

- a) El Registro Naval Venezolano;
- b) La industria naval;
- c) Los servicios de inspecciones, consultoría y asesorías navales;
- d) La educación náutica;
- e) Los servicios de pilotaje, remolcadores y lanchaje;
- f) Los servicios de búsqueda y salvamento acuático;
- g) La señalización acuática, las labores hidrográficas, meteorológicas, oceanográficas, la cartografía náutica y la canalización y mantenimiento de las vías navegables, el diseño, dragado y mantenimiento de canales, ayudas a la navegación, hidrografía, oceanografía, cartografía náutica y meteorología; y
- h) Las navieras, de certificación, de agenciamiento naviero, de operación y agenciamiento de carga, de transporte multimodal y de corretaje marítimo.

Las actividades conexas son servicios públicos, independientemente de que sean prestados por el Estado o por particulares, reguladas administrativamente en los diversos cuerpos normativos que constituyen la Legislación Acuática.

La Ley General de Marinas y Actividades Conexas, conjuntamente con el Reglamento del Registro Naval Venezolano (RENAVE)²⁵, constituyen las

²⁵ Reglamento del Registro Naval Venezolano. Gaceta Oficial Nº 37.773, de fecha 11 de Septiembre de 2003.

normas fundamentales que rigen está institución comprendida dentro de las actividades conexas del sector marítimo.

En el Registro Naval Venezolano (REANVE) ubicado en la sede principal del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, se inscribirán los buques construidos y en construcción, de arqueo bruto igual o mayor a QUINIENTAS (500 UAB) unidades; en el Registro Naval Venezolano de la circunscripción acuática respectiva, se inscribirán los buques y los que se encuentren en construcción de arqueo bruto menor a QUINIENTAS (500 UAB) unidades.

De acuerdo a los contenidos normativos, el Registro Naval Venezolano (RENAVE) es una entidad de Registro Público a la cual corresponde:

- 1) Llevar el registro en el cual se inscriban los buques de propiedad estatal de uso comercial y de los privados independientemente de su uso.
- 2) Llevar el registro definitivo y provisional de buques construidos y en construcción que pertenezcan al Registro Nacional.
- 3) Asentar todo documento por el que se constituya, transmita, ceda, declare, renuncie, resuelva, revoque, rescinda, prorrogue, modifique o extinga derechos reales, contratos o actos sobre buques construidos y en construcción que pertenezcan al Registro Nacional.
- 4) Asentar todo documento mediante el cual se decrete, suspenda, modifique o levante medidas preventivas o ejecutivas que recaigan sobre buques de matrícula nacional o extranjera.

- 5) Asentar todo documento por el que se prohíba a una persona enajenar y gravar el buque registrado, sea que resulte de un convenio voluntario entre partes o por orden judicial.
- 6) Asentar los contratos de arrendamiento a casco desnudo de buques de matrícula nacional, así como los extranjeros arrendados por armadores o empresas nacionales o extranjeras constituidas y domiciliadas en el País.
- 7) Asentar los contratos de arrendamiento financiero de buques, así como los extranjeros arrendados por armadores o empresas nacionales o extranjeras constituidas y domiciliadas en el País.
- 8) Asentar los contratos de seguros o coberturas de protección e indemnización sobre los buques.
- 9) Registrar las certificaciones sobre construcción, reparación, ampliación o verificación de clase, de los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano.
- 10) Expedir las certificaciones que correspondan, de los asientos contenidos en sus registros.
- 11) Asentar otros títulos, documentos, actas o escrituras que conforme a la Ley deban ser inscritos en el Registro.
- 12) Las demás que le establezca la Ley.

A tenor de lo antes dispuesto, el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos tendrá una Oficina de Registro Naval Venezolano en su sede principal y en cada circunscripción acuática. De esta norma se desprende que, el Registro Naval Venezolano es una dependencia del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, destacando que cada Registrador será responsable del funcionamiento de su dependencia y responde por sus actos registrales en materia, penal, civil y administrativa.

El Artículo 85 de la Ley General de Marinas y Actividades Conexas ordena mantener el registro, la supervisión y el control del personal del Servicio de Pilotaje y de Inspectores Navales, la industria naval, las empresas navieras, certificadoras, operadoras y agenciadoras de carga, consolidadoras de carga, de transporte multimodal y de corretaje marítimo, de los institutos de formación náutica en los diferentes niveles del sistema educativo nacional y de los entes dedicados a las actividades subacuáticas.

Igualmente, el órgano que ejerce la Autoridad Acuática establecerá un registro de investigaciones y estadísticas de accidentes, de conformidad con la ley que regula la materia, cuya finalidad será la de analizar los accidentes acuáticos para establecer las acciones preventivas y correctivas correspondientes, así como la difusión de las características y causas del accidente, de manera de alertar y prevenir la repetición de los mismos. Estos registros, son diferentes al Registro Naval Venezolano (RENAVE), en primer lugar porque aunque son abiertos al público, en los mismos no se inscriben o anotan derechos, en cambio, sirven para levantar y actualizar información sobre las diferentes actividades conexas.

La finalidad de estos registros constituye por una parte: asegurar la profesionalidad de las compañías que laboran en el sector y obtener información para elaborar las estadísticas que servirán de insumos para la toma de decisiones y, por la otra, prevenir o evitar la existencia de compañías de papel que afecten el sector.

Las actividades conexas de remolque, lanchaje y pilotaje prestados en puertos de uso público pueden ser otorgadas en concesión por el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos.

En pro de garantizar el profesionalismo por parte de aquellos que realizan actividades inherentes o conexas al sector acuático, la Autoridad Acuática conjuntamente con el Ministerio de competencia en el nivel educativo de que se trate, diseñará los planes y programas de estudios que se impartan al personal de la Marina Mercante.

La adquisición de la nacionalidad venezolana somete al buque a la jurisdicción y legislación nacionales, aun en aguas extranjeras o en Alta Mar, en aplicación de la ficción de la extraterritorialidad de las naves y les permite a éstos beneficiarse de los incentivos previstos en la Ley, tales como las rebajas por servicios de remolcadores, lanchaje, pilotaje, derechos de muelle, etcétera.

En el caso de los buques que posean bandera extranjera y deseen enarbolar el pabellón venezolano, deberán solicitar la baja de la bandera del País en donde originalmente se encuentren inscritos (cancelación o desincorporación del registro extranjero) y nacionalizarlo ante el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y posteriormente solicitar la inscripción ante el Registro Naval Venezolano (RENAVE) previo cumplimiento de las formalidades previstas en la Ley General de Marina y Actividades Conexas.

Por otra parte, aun cuando la Ley General de Marinas y Actividades Conexas no es una norma punitiva, consagra responsabilidades, penas y

procedimientos relacionados con los incumplimientos o violaciones a las disposiciones de dicha normativa, en la cual se tipifican una serie de acciones u omisiones, como infracciones administrativas leves, graves, muy graves y gravísimas que, en consecuencia, se sancionan con multas, la suspensión de funciones a oficiales o marinos certificados y la destitución de funcionarios públicos.

Las sanciones a las acciones u omisiones, que constituyan delito o falta y tengan lugar con ocasión a la navegación se aplican tanto a los buques, accesorios de navegación y plataformas acuáticas Venezolanas, sin importar las aguas en que se hallen, a los hechos que tengan que ver con la construcción o reparación de buques y accesorios de navegación en el territorio nacional, con la navegación de buques extranjeros en las aguas sometidas a soberanía y jurisdicción de la República Bolivariana de Venezuela y con ciertos daños ocurridos al ambiente acuático nacional.

LEY GENERAL DE PUERTOS²⁶.

Este novedoso instrumento normativo regula todo lo correspondiente al régimen de los puertos el cual está íntimamente vinculado a la navegación, que no podría darse sin plena integración con el sistema portuario (lo que hoy se conoce como sistema buque-puerto). Contiene los principios rectores del régimen de puertos, sus concesiones, autorizaciones y habilitaciones, pero más importante, a efecto de la aplicación del procedimiento, el régimen de los operadores portuarios y su responsabilidad, íntimamente vinculado con lo correspondiente al transporte marítimo de mercancías y pasajeros.

²⁶ La Ley General de Puertos. 27 de Septiembre de 2001. Gaceta Oficial N° 37.292, reformada posteriormente por la Asamblea Nacional conforme a Ley de Reforma Parcial del 11 de Diciembre de 2002, Gaceta Oficial N° 37.589.

LEY ORGÁNICA DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES.

La redacción de la Legislación Acuática, se encuentra contenida en el marco de un proceso, que se procuró desde un principio con la finalidad de lograr la coherencia y concatenación de las actividades del sector marítimo, para abarcar los diferentes aspectos que configuran los espacios y las actividades acuáticas, desde una perspectiva holística que sin embargo admitiera las particularidades que poseía cada sector; la existencia de un mecanismo jurídico que sirviera a la vez para entrelazar diversas leyes.

Entre los años 2000 y 2002, se aprueba en el seno de la comunidad marítima Venezolana la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares²⁷, cuya redacción se incluyó dentro de la Legislación Acuática. Por su naturaleza, se considera una normativa administrativa que desarrolla el texto constitucional y el mandato establecido en el Artículo 8 de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional. En este orden de ideas la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, sirve de marco al resto de las Leyes acuáticas y, como consecuencia de los principios e instituciones que consagra al conjunto de normativas integradas en esta legislación, determina de manera específica los espacios acuáticos en los cuales la República tiene interés, las actividades conexas del sector acuático, la jurisdicción acuática y los órganos de ejecución correspondientes. Esta Ley es el producto de un desarrollo normativo largo y complejo, que por razones de índole político y de la misma instrumentación de las normas contenidas en ella, aún hoy en día no ha culminado.

Fernández-Concheso, afirma que, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares se produjo una reordenación del

²⁷ Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. Gaceta Oficial N° 37.330, de fecha 22 de Noviembre de 2001.

sistema normativo marítimo dividido en su tradicional versión pública y privada, de forma que, curiosamente, el eje ordenador del cual derivan las disposiciones de derecho marítimo privado, constituye en realidad, un instrumento de esencial derecho público, lo cual es una innovación en Venezuela y a nivel internacional²⁸.

El Tribunal Supremo de Justicia sentenció el carácter orgánico de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares con base a los siguientes razonamientos:

1. Regula el ejercicio de la soberanía, jurisdicción o control sobre los espacios acuáticos e insulares de la República, comprendiendo al mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, a que hace referencia el Artículo 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2. Se trata de una Ley que incide en la organización del Poder Público, al crear órganos jurisdiccionales superiores y de primera instancia, con jurisdicción sobre todo el espacio acuático nacional, sobre los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, independientemente de la jurisdicción de las aguas donde se encuentren y sobre los buques extranjeros que se encuentren en aguas bajo jurisdicción nacional.
3. Se trata de una Ley que satisface las exigencias técnico-formales e la prescripción general sobre la materia que regula, mediante principios normativos válidos para las otras Leyes que se sancionen conforme al

²⁸ FERNÁNDEZ-CONCHESO, A. *“La Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares”*. Ediciones Clyde-Lex. Caracas. 2006.

Artículo 156, Numerales 26 y 30 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁹.

Esta Ley cumple cuatro funciones, a saber:

1. Desarrollar los contenidos constitucionales en materia acuática y de seguridad y defensa de la nación.
2. Definir los espacios acuáticos e insulares jurídicamente relevantes dentro del ordenamiento jurídico venezolano.
3. Crear parte de la estructura administrativa que debe ejecutar la Legislación Acuática; y
4. Servir como Ley marco en el conjunto de Leyes acuáticas.

En tal sentido, hay que destacar el carácter orgánico de este texto; ya que, en caso de lagunas, conflictos o dudas, sus disposiciones prevalecen sobre el resto de las Leyes que regulan la actividad acuática en Venezuela, es decir, las Leyes Acuáticas, y sobre las disposiciones que en el ámbito de otras Leyes normen aspectos específicos de lo acuático. Como reafirmación a lo anterior, hay que indicar que este texto nutrirá a toda la legislación pues su carácter orgánico lo coloca, con relación a los demás, como una referencia de carácter obligatorio, de manera tal, que al momento de la ejecución de las Leyes de Zonas Costeras, General de Marinas, de Pesca,

²⁹ www.tsj.gov.ve. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Constitucionalidad de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Los Espacios Acuáticos. Expediente N° 08-0954. 31/07/2008.

de Comercio Marítimo, de Procedimiento Marítimo y General de Puertos; se deben respetar e incluso concatenar las disposiciones de estas regulaciones con el espíritu, propósito, razón y normas específicas contempladas en la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos.

En esta Ley están contenidos los principios que informan al resto de la Legislación Acuática y se encuentran establecidos los mecanismos que permiten su instrumentación. Finalmente los órganos de ejecución creados en la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y en especial, el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Jurisdicción Acuática interesan a todo el cuerpo jurídico que regula la realidad acuática en la República Bolivariana de Venezuela.

El cabotaje constituía una parte importante del mencionado cuerpo legislativo tal y como consta en el Artículo 121 ejusdem³⁰. El cabotaje y la navegación doméstica siguen reservados a buques matriculados en Venezuela, con excepción del transporte turístico de pasajeros, que está abierto a embarcaciones de otros países (Ley de Turismo), siempre que satisfagan los derechos que se causan semestralmente, previstos en la Ley de Timbres Fiscales.

En aras de contribuir al proceso de desarrollo que ha venido experimentando el sector acuático, el Estado plantea un mejor uso para los espacios de acuerdo con las estrategias institucionales, como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en tanto que, es el mismo Estado quien regula el ejercicio de la soberanía, jurisdicción

³⁰ Se entiende por cabotaje, el transporte de mercancías nacionalizadas o no, las nacionales y de personas, entre puertos venezolanos. El cabotaje se efectuará obligatoriamente en buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, sin perjuicio de lo establecido en convenios o tratados internacionales adoptados por la República y por la presente ley. La reserva del cabotaje a los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano establecida en este artículo podrá significar que los fletadores puedan pagar fletes hasta el cinco por ciento (5%) sobre el flete ofrecido para buques de características similares en el mercado internacional.

y control de esos espacios acuáticos, insulares y portuarios, con el fin de garantizar el uso racional de los recursos para proveer a la humanidad de un planeta más digno con un desarrollo sostenible, permitiendo instaurar una verdadera conciencia acuática nacional, considerando el gran potencial marítimo, fluvial y lacustre, con amplias costas y un extenso mar a lo largo y ancho de su geografía.

La Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, también creó el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares (CNEAI), como órgano participativo de la sociedad civil organizada en la formulación y seguimiento de políticas, planes y programas del sector acuático, así como organismo asesor en la materia, objeto de la ley, del Ejecutivo Nacional. Este aspecto de la Ley, ha sido complementado con el Reglamento del Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, cuyo objeto es el de establecer las directrices y regular la organización, atribuciones y funcionamiento del Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, así como el establecimiento y operación de los Comités de Asesoramiento y Participación en Actividades Específicas y Especializadas del sector acuático. Dicho Reglamento contempla los denominados Comités de Asesoramiento y Participación en Actividades Específicas y Especializadas, para el tratamiento de las materias que a continuación se señalan:

- 1) Marina Mercante.
- 2) Marina de Pesca y Acuicultura.
- 3) Marina Deportiva, Recreacional y Turística.
- 4) Dependencias Federales.
- 5) Industria Naval.
- 6) Puertos.

- 7) Formación, Capacitación y Actualización de los Recursos Humanos del Sector Acuático.
- 8) Investigación Científica y Tecnológica Acuática.
- 9) Derecho del Mar y Derecho Marítimo.
- 10) Seguridad de los Espacios Acuáticos.
- 11) Servicios de Pilotaje, Remolcadores, Lanchaje, Señalización, Balizaje y Canalizaciones.
- 12) Hidrografía, Meteorología, Oceanografía y Cartografía Náutica.
- 13) Protección del Ambiente Acuático.
- 14) Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

Este (CNEAI) ha sido formalmente instalado, y actualmente se llevan a cabo las convocatorias públicas a la sociedad civil para incorporarse a los diferentes Comités.

Igualmente, se creó el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), como Instituto Autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, gozando de las prerrogativas y privilegios otorgados por la República y adscrito al Ministerio de Infraestructura. La función de este nuevo instituto autónomo es ejecutar las políticas acuáticas del Estado en materia de navegación acuática y régimen portuario. Finalmente, se estableció que el INEA, tendrá un Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos, destinado al financiamiento de proyectos y actividades que persigan el desarrollo del sector acuático, así como también la protección y seguridad social del hombre de mar³¹.

DECRETO DE LEY ORGÁNICA DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS.

³¹ <http://www.luiscovaa.com/publicaciones.asp>. Publicaciones. MARTÍNEZ, Patricia. "La Reforma de la Legislación Marítima Venezolana". 2006. .

En el año 2008, se publicó en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.890 el Decreto de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, este nuevo decreto Ley amplia y deroga, entre otras normas y Leyes, la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares y la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional. El mencionado Decreto, en su contenido actualiza la participación del Estado y la sociedad, dejando atrás la obsolescencia de normas y la falta de corresponsabilidad y coordinación entre las ya existentes, para armonizar aquellas que han estado esparcidas en diferentes instrumentos legales, que a su vez coexisten y forman parte en el proceso de cambios del País en los últimos años, los cuales inciden tanto en la evolución normativa como en el aprovechamiento de esos espacios en interés del colectivo.

Integra y actualiza las normas para el mejor desarrollo de las actividades que se realizan en todas las áreas marítimas, fluviales y lacustres, así como en los puertos, en estrecha relación con las demás actividades conexas que forman parte del sector acuático nacional, las cuales están bajo el control y supervisión del Estado, en coordinación con los órganos y entes que tienen atribuidas competencias en esos mismos espacios, que han sido declarados de interés público y de carácter estratégico, por cuanto el Estado puede adoptar las medidas que sean necesarias en materia de seguridad y defensa, para proteger los intereses de la República.

El mencionado Decreto, establece en sus Artículos 108 y 109³² lo relativo a la navegación de cabotaje y al transporte de cabotaje de mercancías respectivamente, pero también señala lo relativo a la navegación

³² <http://www.minci.gob.ve/doc/leyorganicaespaciosacuatico.pdf>.

doméstica en el Artículo 111 ejusdem³³, modalidades bien diferenciadas que no deben confundirse.

“Artículo 108. *Se entiende por cabotaje la navegación que se efectúa entre puntos y puertos situados en los que la República ejerce soberanía y jurisdicción. El cabotaje se efectuará obligatoriamente en buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, sin perjuicio de lo establecido en convenios o tratados internacionales adoptados por la República.*

Artículo 109. *Para realizar transporte de cabotaje de mercancías nacionalizadas o no, nacionales, entre puertos venezolanos o por buques de bandera extranjera, se requiere la previa certificación que haga constar que el buque de matrícula extranjera cumple con los requisitos de la legislación nacional e internacional en materia de seguridad marítima, así como la carencia de tonelaje nacional.*

Artículo 111. *Se entiende por navegación doméstica toda actividad distinta al cabotaje, efectuada dentro del ámbito de la circunscripción de una determinada capitanía de puerto o en aguas jurisdiccionales de la República, tal como la pesca, el dragado, la navegación deportiva, recreativa y actividades de investigación científica.”*

Siguiendo a Cabanellas, el cabotaje consiste en la navegación costera de puerto a puerto; llamada de cabotaje por ir de cabo en cabo, por lo general sin perderlos de vista. Constituye regla universal, por ser atinente a

³³ <http://www.minci.gob.ve/doc/leyorganicaespaciosacuatico.pdf>.

la soberanía, que la navegación de cabotaje sólo puede ser ejercida por buques de matrícula nacional del respectivo Estado³⁴.

Por navegación doméstica se conoce toda actividad, distinta al cabotaje, efectuada en aguas jurisdiccionales de la República, estas serían: la pesca, el dragado, la navegación deportiva, las actividades científicas y de investigación, etcétera.

Otra consideración susceptible de análisis en el Decreto de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos, es la institución del Registro Naval Venezolano (RENAVE), el cual es considerado como una actividad conexas.

Doti³⁵, considera que la oficina de Registro Naval Venezolano (RENAVE) es una unidad organizativa que forma parte del nivel de coordinación del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA). Diferimos de esta opinión, en cambio consideramos que el Registro Naval Venezolano es una oficina de registro público, que forma parte del nivel de control del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA)³⁶.

En este registro, deben inscribirse los buques de bandera Venezolana, construidos y en construcción, las hipotecas navales y los documentos mediante los cuales se decreten, suspendan, modifiquen o levanten medidas preventivas o ejecutivas que recaigan sobre buques de matrícula nacional o extranjera. El registro será llevado localmente, en todo lo atinente a su circunscripción, en cada una de las Capitanías de Puerto y que la Ley regulará todo lo correspondiente a este registro.

³⁴ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*.

³⁵ DOTI ORLANDO, Karina. "Registro Naval Venezolano". 2005.

³⁶ OMAÑA P, Gustavo. "Legislación Acuática de Venezuela", 1ª. Edición. Legis. Colombia. 2007.

Al eliminar la dualidad de registros existentes, la creación de RENAVE implica un sistema nuevo en materia de registro de buques, pues anteriormente existía una dualidad, al registrarse la propiedad en la Oficina de Registro Subalterno de la Capitanía de Puerto, donde estuviese domiciliada la embarcación y al inscribirse administrativamente en el Registro de la Marina Mercante, que se llevaba en la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura.

En realidad, el doble registro antes existente comportaba una serie de dificultades, pues, la determinación de la propiedad y la suscripción de las hipotecas navales tenían que hacerse en el Registro Subalterno, la documentación que permitía el desarrollo de las actividades del buque se realizaba mediante el registro en la Marina Mercante, siendo éste último, sencillamente un Registro Administrativo carente de información actualizada tanto en materia de propiedad, como de hipotecas. Otros problemas se presentaban a la hora de la iniciación de un proceso judicial pues ocurría, en no pocas ocasiones, que una nave desarrollaba sus actividades principales o usaba como puerto base un puerto diferente al de su registro, teniendo el demandante que indagar en las Oficinas de Registro Subalterno de las diferentes circunscripciones, para poder conocer el verdadero estado de la propiedad del buque.

En la actualidad, tanto los aspectos relativos a la propiedad como los atinentes a su pabellón y capacidad jurídica de navegar, están centralizados en el Registro Naval Venezolano.

En este análisis, surgen algunas interrogantes relacionadas con el Registro Naval Venezolano y la disponibilidad del tonelaje nacional. Ahora

bien la página web del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA)³⁷, publica una data estadística correspondiente a los años 2008 y el 2009 sobre los movimientos de carga por tipo de tráfico y por circunscripciones acuáticas, así como también, data relativa al registro de naves Venezolanas.

El transporte de cabotaje de mercancías debe estar reservado solo para buques de bandera nacional y para ello el Estado debe aumentar y especializar tanto su flota como el sistema portuario y aquellos que argumentan que por tener Venezuela una posición geográfica privilegiada al estar ubicada frente a una de las zonas de mayor intensidad del tráfico marítimo, esta situación le facilita el transporte de sus cargas tanto de importación como de exportación, así como también, el transporte de cabotaje de mercancías, sin necesidad de invertir grandes sumas de dinero comprando buques que no le son imprescindibles.

Cabe destacar, que el transporte de cabotaje de mercancías tiene un mercado que le es propio y que le permite desarrollarse y potenciarse frente a la competencia que le pueden generar los modos de transporte terrestre, aéreo e inclusive el ferroviario. Si revisamos la data disponible en la página web del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA)³⁸ podemos observar que durante el año 2009 se movilizaron 123.699.591 toneladas métricas de mercancías en los puertos venezolanos, correspondiendo al cabotaje un 49% de esa cantidad, es decir unas 36.878.699 toneladas métricas.

De esta cantidad un 93% de la misma corresponde a graneles líquidos y solo cerca de un 1,5% a carga containerizada. Pudiéramos inferir entonces

³⁷ <http://www.inea.gob.ve/>.

³⁸ <http://www.inea.gob.ve/gerencia/estadisticas.php>.

que la mayor parte de la carga en container se moviliza vía terrestre desde Puerto Cabello, puerto que recibe el 70% de la carga en container, hacia el resto del territorio nacional, a distancias que van más allá de su hinterland³⁹ natural.

No es raro ver cantidades de gandolas atravesando la Ciudad de Caracas para llevar carga hacia el Oriente del País e incluso hasta las empresas básicas en Guayana.

TIPO DE CARGA	TONELADAS MÉTRICAS	
	CABOTAJE	
	ENTRADAS	SALIDAS
Mercancías a Granel Líquida.	17.334.507	16.897.965
Mercancías a Granel Sólida.	1.395.546	1.152.910
Contenedores 20'	37.635	8.409
Contenedores 40' o Más.	5.199	711
Mercancías Paletizadas.	9.039	0
Mercancías Preeslingadas ⁴⁰ .	11.900	1.897
Unidades Móviles Autopropulsadas.	11.736	0
Unidades Móviles sin Autopropulsión.	0	0
Otros Tipos de Cargamentos.	773	10.442
Total	18.806.335	18.072.334

Tabla Nº 1.

Movimiento de Carga. Cabotaje. 2009.

Fuente. Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA)⁴¹.

³⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Hinterland>. Territorio o área de influencia. Este concepto se aplica específicamente a la región o distrito interno situado tras un puerto o río, donde se recogen las exportaciones y a través de la cual se distribuyen las importaciones.

⁴⁰ <http://www.inea.gob.ve/downloads/gerencia/estadisticas/presentacion.pdf>. Mercancías suministradas con eslinga (o eslingas) de diversos materiales (fibra natural/artificial, cable de acero, etc.) y diseños (en forma de lazo, anillo, trébol, etc.); incluye: a) madera embalada, b) recipientes flexibles de tamaño intermedio para el transporte a granel.

⁴¹ http://www.inea.gob.ve/downloads/gerencia/estadisticas/estadisticas_transporte_acuatico_2009.pdf.

Este hecho esta en concordancia con los datos señalados en el registro de naves, en el cual están inventariados solo CUATRO (04) buques Portacontenedores Integrales y VEINTE (20) buques Ro-Ro que en su mayoría se corresponden con los ferris dedicados al transporte de pasajeros hacia la Isla de Margarita.

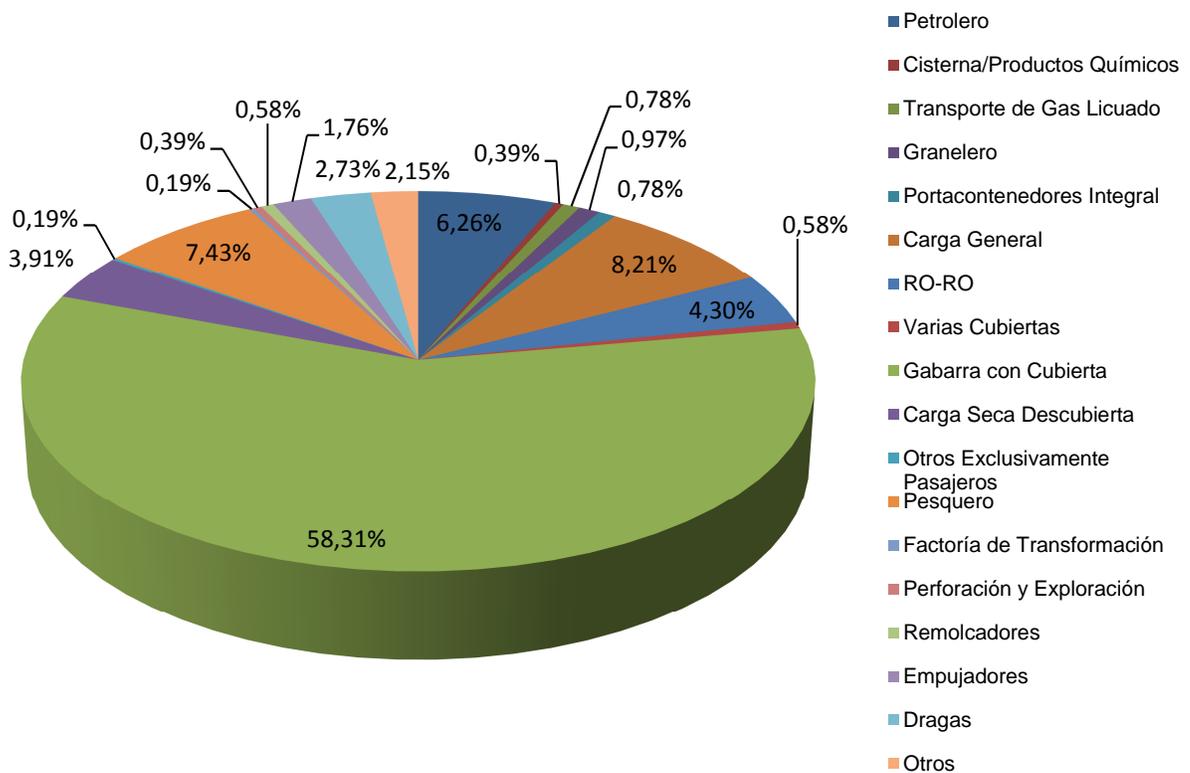


Gráfico N° 1.

Inventario Flota Mercante Nacional Buques Mayores de 500 UAB. 2009.

Fuente. Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA)⁴².

LEY ORGÁNICA DE ADUANAS⁴³.

⁴² http://www.inea.gov.ve/downloads/gerencia/estadisticas/estadisticas_flota_mercante_diciembre_2009.pdf.

Venezuela ha experimentado importantes progresos: en materia petrolera promueve la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); se inserta en los mecanismos de integración económica subregional, el Grupo de los Tres (junto a México y Colombia); y más recientemente el MERCOSUR⁴⁴. Como consecuencia de estas situaciones, Venezuela ha experimentado una ampliación de las actividades que han potenciado su comercio exterior, sin embargo el principal producto de exportación ha sido y sigue siendo el petróleo y sus derivados, también junto a la reciente creación y comercialización de la orimulsión.

Aunque se han adoptado medidas destinadas a incrementar cualitativa y cuantitativamente la actividad comercial encaminada a una mejor presencia de productos venezolanos en el exterior, lo cierto es que para el presente, aun y cuando se han adoptado serias y muy positivas medidas que hacen justicia a la intención de crecimiento económico, lo cierto es que habrá que potenciar las iniciativas privadas destinadas a una mayor diversificación de la oferta de productos, lo cual será una brillante situación de mantenerse una real y efectiva política de incentivos a la producción, en el marco del respeto a las libertades de mercado, y a la propiedad privada.

En el año 2000 Venezuela suscribió un Convenio con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)⁴⁵, mediante el cual se implantó el Sistema Aduanero Automatizado

⁴³ Ley Orgánica de Aduanas. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.353, de fecha 17 de Julio de 1999.

⁴⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Mercosur>. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Fue creado el 26 de Marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, estableciendo: La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

⁴⁵ La UNCTAD presta asistencia para la modernización técnica de las aduanas, incluida la automatización y el despacho de la mercancía. El objetivo es facilitar el comercio acelerando el proceso de despacho mediante la utilización de tecnología de la información y la reducción y simplificación de la documentación y de los procedimientos aduaneros. Ello tiene también por objeto i) aumentar los ingresos gracias a la informatización de los aranceles aduaneros y ii) obtener estadísticas fiscales y comerciales fidedignas y oportunas.

(SIDUNEA)⁴⁶, el cual tiene como misión fundamental garantizar la simplificación de procedimientos administrativos aduaneros, que conlleven a un expedito desaduanamiento de las mercancías, todo lo cual, se debe traducir en que el intercambio comercial se realice de forma más transparente, al amparo de un novísimo marco de reglas jurídico-aduaneras tendientes a desarrollar el comercio exterior y, de esta manera, se reduzca a su mínima expresión la discrecionalidad de los funcionarios aduaneros.

Este sistema debe comprenderse en un contexto de incorporación de un sistema automatizado integrado, que comprende el control de gestión en las operaciones aduaneras y, en consecuencia, el alcanzar un incremento en la recaudación de los gravámenes aduaneros y demás tributos causados en aduanas, al contar el servicio aduanero con las herramientas adecuadas para prevenir y sancionar la comisión de ilícitos aduaneros. A la presente fecha, el Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) se ha implementado en las Gerencias de Aduanas Principales de La Guaira, Mérida, Puerto Cabello, Valencia y San Antonio del Táchira, de acuerdo al proceso de modernización y automatización progresivo del servicio aduanero.

Sin lugar a dudas, el esfuerzo mancomunado de organismos internacionales tales como UNCTAD y su programa SIDUNEA - SENIAT⁴⁷, y el apoyo irrestricto del Sector Privado, a través de la Comisión Nacional de Aduanas de Consecomercio, han permitido constatar un avance en el sendero promisorio hacia la efectiva modernización del servicio aduanero,

⁴⁶ Es un sistema de gestión de las operaciones aduaneras automatizado que cubre la mayor parte de trámites de comercio exterior. El sistema propone una solución integrada para el proceso de manifiestos, declaraciones de aduana, procedimientos de contabilidad, tránsito y regímenes suspensivos.

⁴⁷ Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria. Decreto N° 310 (10 de Agosto de 1994). Gaceta Oficial N° 35.525. 16 de Agosto de 1994. Adscrito al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. RIF G-20000303-0.

uno de los ejes fundamentales para el desarrollo del comercio exterior Venezolano.

En Venezuela encontramos básicamente tres grandes operaciones aduaneras a saber: la importación, la exportación, y el tránsito. Así podemos definir como IMPORTACIÓN al ingreso de mercancías al territorio aduanero nacional, con la finalidad de consumo, o con la finalidad de posterior comercialización de las mismas, donde el sujeto activo de esta operación aduanera es la República por órgano de la Intendencia de Aduanas, y el sujeto pasivo de la operación viene a ser el importador, o consignatario aceptante.

En cuanto a la EXPORTACIÓN, podemos definirla como la salida de mercancías del territorio aduanero nacional, con la finalidad fundamental de comercialización de las mismas, donde el sujeto activo de esta operación aduanera es la República por órgano de la Intendencia de Aduanas, y el sujeto pasivo de la operación viene a ser el exportador. Es importante destacar que a diferencia de la importación, en la exportación no se pagan impuestos por concepto de esa operación, como un incentivo a la misma.

En relación al TRÁNSITO, éste lo podemos definir como el transporte de mercancías desde una oficina aduanera de partida, hacia una de destino, bajo el régimen de tránsito aduanero. Este régimen a su vez lo podemos definir como el régimen aduanero aplicable a las mercancías transportadas de una oficina aduanera a otra, bajo control aduanero⁴⁸.

⁴⁸ ROSSOMANDO DE LA ROSA, Giovanni. *“Los Sujetos de la Navegación en el Ámbito Aduanero”*. Trabajo Especial presentado para optar al Título de Especialista en Derecho de la Navegación y del Comercio Exterior. Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios de Postgrado. 2005.

La Ley Orgánica de Aduanas, ejerce una fuerte influencia en el ámbito marítimo al establecer en su Título II, Capítulo VI, Artículo 72 una definición de cabotaje como: “El tráfico marítimo, fluvial, lacustre y aéreo de mercancías y equipajes nacionales o nacionalizados, entre diversos lugares del territorio del país, solamente podrá efectuarse en vehículos de matrícula nacional, salvo que el Ministerio de Hacienda disponga lo contrario, de acuerdo con el procedimiento que señale el Reglamento”.

Y en el Artículo 75 ejusdem; “se considerarán como cabotajes las operaciones realizadas por vehículos de matrícula nacional en aguas internacionales, salvo que realicen o hayan realizado operaciones en aguas territoriales extranjeras. En estos casos, los productos de la pesca y de las demás actividades realizadas por dichos vehículos serán considerados como nacionales”.

Nuestro legislador no considera el cabotaje como una operación aduanera, sino como una actividad distinta de tráfico de mercancías. Así se desglosa fácilmente al analizar la materia general tratada por el Título II de la Ley, y las materias específicas contenidas en el Capítulo II (De las Operaciones Aduaneras) y en el Capítulo VI (Del Cabotaje) de ese Título. Por lo demás, esta diferenciación legal luce acertada, ya que mal puede configurar operación aduanera una movilización de mercancías que ni están entrando al País ni van a salir de él, es decir, una simple circulación que no configura esa actividad de tráfico exterior propia de las operaciones aduaneras. El cabotaje, pues, sólo encontrará justificación como institución aduanera en razones de control fiscal, ya que la intervención aduanera sobre tal tipo de tráfico sólo tiene por objeto evitar y reprimir los ilícitos aduaneros, o sea, el ingreso, salida y circulación ilegales de mercancías que en verdad son, han sido o van a ser sometidas a una operación de tráfico exterior.

Sin embargo, el control del cabotaje no podrá afectar la garantía de libre tránsito consagrada en el Artículo 50 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, garantía que exige regulaciones jurídicas de rango legal y no de rango reglamentario o de inferior jerarquía, lo cual sin duda afecta actualmente normas como las del Capítulo VII del Título IV (Arts. 222 al 226, ambos inclusive) del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas; enfatizando dicho contenido con lo establecido en el Artículo 224 ejusdem.

“Artículo 224. Cuando un mismo vehículo realice simultáneamente operaciones de cabotaje y de transporte internacional, las mercancías y equipajes que conduzca de cabotaje estarán sujetas a los mismos requisitos a que están sometidas las mercancías de exportación e importación que le sean aplicables, salvo que las mercancías y equipajes de cabotaje sean transportadas en espacios, recipientes o contenedores debidamente precintados, en cuyo caso regirán las disposiciones previstas para las operaciones de tránsito aduanero que sean procedentes”.

En aras del mantenimiento de la actividad marítima y las actividades de cabotaje por parte del Gobierno Nacional, y fortaleciendo el desarrollo de la marina mercante ha sido creada en el año 2009, la empresa estatal BOLIVARIANA DE PUERTOS (BOLIPUERTOS), S.A., sociedad mercantil creada mediante el Decreto N° 8.845 de fecha 24 de Marzo del 2009, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 30, 140 de fecha 25 de Marzo del 2009, debidamente inscrita ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda bajo el N° 47, Tomo 87-A-SDO.

Y posteriormente constituyéndose una empresa del Estado denominada Corporación - Venezolana de Navegación S.A. (VENAVEGA),

de conformidad con lo establecido en el Decreto N° 7.877 de fecha 15 de Septiembre de 2010, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.510, mediante el cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros, autoriza la creación de la referida empresa con el Decreto N° 8.559, de fecha 01 de Noviembre de 2011, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.971 de fecha 02 de Noviembre de 2011, mediante el cual ordenó la supresión del Ministerio del Poder Popular para el Transporte y Comunicaciones, y se creó como órgano rector en materia acuática el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo.

Dicha empresa fue creada con la finalidad de lograr una modernización del sector acuático, para a su vez permitir el intercambio comercial con otros Países. Se establece así una ruta de cabotaje interna en los espacios lacustres del País, para evitar el transporte de mercancías a través de la vía terrestre. Posee actualmente una flota de TRES (03) buques identificados como “José María España, José Leonardo Chirinos y Manuel Gual”. Los buques “José Leonardo Chirinos” y “Manuel Gual”; se encuentran actualmente prestando apoyo en el transporte de mercancías hacia las comunidades que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Venezuela sigue cumpliendo con el compromiso de intercambio socio económico de las naciones involucradas en el marco del (MERCOSUR), con estas exportaciones que permiten abordar mercados alternos a la actividad petrolera, y siendo a su vez, una oportunidad de crecimiento para las empresas venezolanas.

VENAVEGA ofrece alternativas que facilitan el desarrollo del operativo especial de desocupación de cargas de los puertos de La Guaira - Estado Vargas, y Puerto Cabello - Estado Carabobo; la Corporación Venezolana de Navegación (VENEVEGA) puso a la orden de las líneas navieras los TRES (03) buques que posee, especialmente para la salida de contenedores vacíos

que permanecen en los patios de almacenamiento, y con el fin de descongestionar los puertos; la idea en principio es sacar los contenedores vacíos y volver al puerto con los mismos llenos de mercancías ahorrando costos y fletes, y logrando así el fortalecimiento de la actividad marítima y comercial en el sector público.

En su objeto se especifican todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el ámbito marítimo, entre ellas; fletamento, cabotaje, transporte de mercancías, explotación industrial y comercial de la navegación fluvial, costera y de altura; podrá realizar actividades de agenciamiento naviero, en nombre de propietarios, armadores, arrendadores o capitanes de buques, en todos los puertos nacionales e internacionales que se requieran. Y la disponibilidad de carga susceptible a ser transportada en buques pertenecientes a VENAVEGA se resumen en las siguientes: carga general (paletizados, bobinas, sacos, etcétera), carga a granel (granos limpios: cebada, soya, arroz y maíz), granos de segundo orden: carbón y fertilizante, carga de proyecto (tuberías y maquinarias), carga de empresas de aluminio, carga de PDVSA combustibles y lubricantes, carga de petroquímica, de cemento, mercancía en contenedores, entre otras.

Las rutas actualmente ofrecidas son las siguientes:



En líneas generales la empresa estatal VENAVEGA, posee la estructura de una sociedad mercantil, con un órgano rector en este caso llamado Asamblea de Accionistas, y cuyas decisiones son obligatorias para accionistas y Junta Directiva. La Junta Directiva es el órgano administrador, integrado por UN (01) Presidente, UN (01) Vicepresidente y CUATRO (04) Directores Principales con sus respectivos suplentes, tal y como se desprende del Acta Constitutiva de la mencionada empresa; a su vez se incluye un Secretario y un Comisario; con atribuciones claramente definidas y en concordancia con lo señalado en el Código de Comercio Venezolano vigente; donde se denota que la idea en líneas generales de VENAVEGA es convertirse en la primera empresa naviera del País, presentando una oferta de servicios atractiva para el sector.

El Gobierno Nacional a su vez, ha señalado que las operaciones realizadas por esta empresa contribuyen al proceso de integración e inclusión de los mercados venezolanos e internacionales; tal y como se hizo en su oportunidad con la empresa BOLIPUERTOS, quien está actualmente en el proceso de rescate y modernización de todos los puertos del País. Ahora bien, aun cuando la mencionada empresa ha sido creada con la intención de impulsar la actividad marítima en el País, debemos destacar que si no se amplía el ordenamiento jurídico, en este caso; si no se activa el sistema de las cargas reservadas, modificando la Ley General de Marinas o promulgando el Proyecto de Ley de Cargas Reservadas, no se tendría el sustento legal adecuado para que esta empresa logre su objeto a corto plazo; por lo que una serie de políticas públicas ajustadas a la realidad de la actividad marítima, mejorarían considerablemente el desarrollo de esta empresa estatal.

3. PROYECTO DE DECRETO CON RANGO Y FUERZA DE LEY DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS RESERVADAS.

La formación de una cultura marítima para trabajar e investigar el mar exige propiciar el conocimiento del poder marítimo, la mayoría de las naciones usan el mar como fuente de sustento y no hay constancia alguna, que disponga de litoral marítimo y lo ignore, porque aún en grado mínimo parte de su población aprovecha los recursos marinos en su beneficio; el mar permite ser cruzado para llegar a sitios bajo jurisdicción ajena y no quedan huellas de paso; quien lo utilice puede conseguir riquezas, influencias y satisfacciones que justifiquen sus esfuerzos. Un estado con un comercio marítimo floreciente y acceso a rutas y mercados, fortalece su poder económico, normalmente el comercio exterior es llevado estadísticamente en cuanto a su relación con el ingreso nacional, y no en función del valor de los bienes.

La reserva de carga viene a ser por su parte el dispositivo legal mediante el cual los países obligan a que la totalidad o un porcentaje de las cargas de importación o exportación, que genera su comercio exterior; sean movilizadas por armadores nacionales en buques de bandera nacional. Existe también una reserva de carga, que usualmente es del 100% para los tráficos de cabotaje nacional, fundamentada esencialmente en razones de soberanía de los Estados.

Venezuela siendo un País con vastos territorios marítimos que brindan frontera política con diferentes países; posee una Marina Mercante que viene a desempeñar un rol importante para el movimiento de cargas de combustible y petróleo de Venezuela hacia el mundo.

No obstante el País también podría llevar infinidad de productos derivados hacia sus países socios, a través de las exportaciones vía marítima; a raíz de la importancia estratégica que brindó la Compañía Anónima de Navegación (CAVN) en el transporte, comercialización y transferencias de cargas desde Venezuela hacia el resto de América del Sur, nace el proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas, que comienza su discusión en el año 2007, sirviendo como estandarte de promover y preservar el desarrollo del transporte marítimo y el comercio exterior en Venezuela, creando políticas que permitan una integración de los buques que realizan actividades de importación y exportación y que actualmente son manejados por empresas transnacionales; la creación de dicho proyecto surge de la idea amplia que posee el Estado Venezolano de soberanía y de preservar los espacios acuáticos para su aprovechamiento.

El problema se hace evidente cuando asumimos que Venezuela no cuenta con una flota de buques que puedan realizar las actividades propias del comercio marítimo. Las potestades legislativas vienen dadas en principio por el Artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Ordinal 26, el cual destaca que será de la competencia del Poder Público Nacional el régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre de carácter nacional, los puertos, aeropuertos y su infraestructura; por lo tanto será responsable del transporte de todos aquellos insumos necesarios para la población; el artículo in comento posee una amplia variedad de atribuciones para el fortalecimiento y desarrollo de las vías de transporte en el País y el dictar políticas adecuadas que garanticen la ampliación y el auge de dicho sector.

Venezuela ha suscrito diversos tratados y convenios que la hacen parte integrante y fundamental del bloque comercial regional y sub-regional; por lo tanto se observarán dichas políticas y se aplicarán todas aquellas que beneficien a todos los países que conforman dicho bloque. Este proyecto permitirá la integración y el auge de la actividad marítima y portuaria; ya que actualmente Venezuela no participa en el comercio marítimo internacional al no poseer una flota ni buques mercantes que permitan explotar dicha actividad, e integrar el capital extranjero y nacional logrando así una fusión entre economías y desarrollo sustentable.

En su articulado el proyecto plantea el establecimiento de la reserva de carga para su transporte en buques inscritos en el Registro Naval Venezolano (RENAVE), así como cualquier importación o exportación que realice alguna empresa u organismo en donde el Estado Venezolano tenga participación; estas cargas deberán ser transportadas obligatoriamente en buques que hayan sido debidamente registrados en el Registro Naval Venezolano (RENAVE).

De la misma manera en que Venezuela ha suscrito diversos convenios internacionales en la materia, el proyecto plantea la adopción de estos siempre y cuando exista reciprocidad de los estados contratantes para con los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano (RENAVE). En el marco de la hoy derogada Ley de Navegación, existía la denominada figura del “pasavante” que constituía aquel permiso otorgado por la Autoridad Acuática, y por medio del cual se autorizaba a un buque a navegar hasta aguas venezolanas, una vez que éste bajaba su bandera originaria de registro a los sólo efectos de su abanderamiento en Venezuela.

Actualmente, bajo el nuevo contexto jurídico administrativo de la Ley General de Marina y Actividades Conexas, en concatenación con la normativa aduanera, un buque para poder ser inscrito ante el Registro Naval Venezolano (RENAVE) debe consignar la baja o suspensión de bandera y haber sido objeto de nacionalización.

Balsadúa⁴⁹ explica con claridad que cada País organizó históricamente su Registro y a través de la inscripción en el mismo, impera un orden jurídico (el de ese País), en estos buques, en las hipótesis conexas a los mismos y enfatiza un aspecto importante: jurídicamente un Registro no es sólo un listado de buques, sino la afirmación de un orden jurídico el cual rige la comunidad humana que navega, etcétera, es su representatividad.

El Proyecto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas tiene la finalidad de proteger y desarrollar la Marina Mercante Nacional, en los casos en que no hayan buques nacionales disponibles, será el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo (MPPTAA), por medio del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) los responsables de otorgar la autorización en mención, de forma automatizada.

Dicho proyecto se encuentra en manos del Ejecutivo Nacional, quien será el encargado de establecer los mecanismos de control y adoptar las medidas pertinentes en aplicación al mencionado Decreto Ley, mediante el Reglamento respectivo. Así mismo, el proyecto contempla ciertas sanciones en su articulado aplicadas a los funcionarios públicos o empleados de los

⁴⁹ BASALDÚA, L. Los Llamados "Segundos Registros o Registros Bis. Temas de Derecho de la Navegación Marítima Aérea". Editorial Córdova. Córdova. 2001.

Institutos Autónomos y Empresas del Estado que contravengan lo dispuesto en el proyecto.

Con respecto al importador o exportador que contravenga lo dispuesto en el decreto según lo tipificado en él mismo con una multa equivalente a aquel flete que dejare de percibir el buque Venezolano si fuere el caso. Se deroga el contenido de los Artículos de la Ley General de Marinas y Actividades Conexas. Y deja en posesión del Ejecutivo Nacional el establecimiento de todas aquellas políticas necesarias para el impulso de las actividades comerciales y marítimas del País.

En la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.510 del 15 de Septiembre de 2010, aparece publicado el Decreto Presidencial N° 7.677, mediante el cual se autoriza la creación de la "Corporación Venezolana de Navegación, S.A." (VENAVEGA), empresa estatal que tendrá por objeto principal la explotación industrial y comercial de la navegación fluvial, costera y de altura entre los diversos puertos del País y del exterior que se consideren convenientes para los intereses de la nación, mediante naves de su propiedad y en fletamento, así como sus accesorios de navegación.

Tomando en consideración a la Marina Mercante Venezolana, quien con la quiebra y liquidación de la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN) en la década de los noventa, vio desaparecer la gran oportunidad de tener una flota de bandera nacional que sirviera de la mejor manera a nuestro comercio internacional y de cabotaje. La creación de esta empresa estatal, además, complementaríá nuestro comentado Proyecto de Reserva de Cargas, decreto aún no publicado objeto del presente estudio.

4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROYECTO DE DECRETO CON RANGO Y FUERZA DE LEY DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS RESERVADAS.

Después de la entrada vigencia del nuevo marco legal marítimo con el cual se buscó la reactivación de la Marina Mercante Nacional, el incremento de registro de buques bajo bandera Venezolana ha sido insuficiente para satisfacer el cabotaje nacional y prácticamente inexistente en el transporte internacional con relación al tonelaje que requiere el País; todo lo cual implica que no se ha logrado a cabalidad el objetivo planteado ni las políticas previstas por el Ejecutivo Nacional consagradas en las nuevas leyes, básicamente por tres razones:

- 1) En primer lugar la inobservancia de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, en lo relativo a los objetivos generales y específicos del plan de desarrollo del sector acuático;
- 2) Las constantes violaciones al marco legal marítimo, y
- 3) La no regulación de algunos aspectos relevantes para el desarrollo de la actividad marítima, tales como financiamiento para la adquisición de buques y el libre acceso a las cargas estratégica del Estado, entre otros aspectos de carácter particular que de igual manera contribuyen a no tener la debida operatividad del sistema acuático nacional.

La capacidad de bodega que requiere el país, la generación de cargas, la ubicación geográfica, las condiciones especiales de nuestra franja costera, la participación directa y determinante en el mercado de fletes y la garantía de contar con una flota de envergadura que garantice el transporte e intercambio comercial, constituyen razones más que justificadas para el

desarrollo de una flota mercante nacional capaz de garantizar el acceso a mercados foráneos y la potencialización de la economía nacional⁵⁰.

FORTALEZAS.

- Impulso del sector naviero Nacional.
- Desarrollo de la Marina Mercante.
- Exenciones de tipo fiscal en ciertos aspectos.
- Crecimiento de la flota de buques matriculados en el Registro Naval Venezolano (RENAVE).
- Amplitud en los procesos de importación y exportación.
- Integración en el ámbito nacional e internacional.
- Inversión extranjera que logra capitalizarse en el País.

DEBILIDADES.

- Centralización del Poder en el aspecto marítimo y portuario.
- Ausencia de inversión actual.
- Ausencia de flota.
- Onerosidad para los inversionistas para la adquisición y registro de buques.
- Gastos derivados de actividades contractuales.
- Disminución de la importación y exportación.
- Infraestructura no acorde con las exigencias planteadas en la Ley.

⁵⁰ http://jualpeac.blogspot.com/2010_09_01_archive.html.

- Encarecimiento de los productos importados que deberá costear el consumidor final.

5. ASPECTOS FISCALES E IMPOSITIVOS DE LA LEGISLACIÓN ACUÁTICA VENEZOLANA.

La Legislación Acuática Venezolana agrupa en sí, un conjunto de incentivos, divididos por su naturaleza en fiscales y no fiscales y, en cuanto al destinatario, orientados al estímulo de la Marina Nacional o de la Industria Naval. Estos se materializan en medidas proteccionistas, a saber: las reservas de cargas, la reserva de cabotaje, los beneficios fiscales, planes de crédito, la obligación de los entes públicos de construir y reparar naves en Venezuela y la obligación a los particulares que se beneficien de los beneficios tributarios o crediticios de reparar sus buques en astilleros de nuestro País.

Las razones que justifican un régimen especial de fomento para este sector específico son múltiples. La primera, tiene que ver con la necesidad estratégica de contar con una flota diversificada que le permita a la Nación:

- a) Asegurar que al menos el 50% de sus importaciones y exportaciones se transporte a bordo de buques abanderados en Venezuela. El logro de esta meta implica: la reafirmación de la Soberanía Nacional y la concreción de los derechos de la República en sus aguas y la presencia del País internacionalmente a través de sus buques, el equilibrio en la balanza de fletes, que interesa a la comunidad nacional tanto en la construcción de una balanza de fletes equilibrada como en la construcción del precio final de los productos que son importados;
- b) Asegurar que exista una base material o flota suficiente para asegurar la existencia y desarrollo de la industria naval;
- c) Asegurar la seguridad alimentaria, prevista en la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela;

d) Generar fuentes de empleo estables y bien remuneradas tanto para recursos humanos calificados como no calificados. Con relación a este punto hay que observar, que el análisis sobre la necesidad de la instrumentación de una política fiscal de fomento tiene que tomar en cuenta que la Marina Mercante Nacional es una fuente importante de trabajos, tanto directos como indirectos y, en el caso Venezolano específicamente, en regiones deprimidas crónicamente tales como Falcón y Sucre respectivamente.

Por otra parte, analizar el comportamiento de la flota, antes y después de la entrada en vigor de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, vemos que se han producido dos situaciones: en primer término, se detuvo el proceso de disminución o extinción de la flota y por la otra; se revirtió el declive y se inició la reactivación.

Los incentivos fiscales que el Estado acuerda para fomentar al sector acuático, han sido establecidos en los distintos cuerpos normativos venezolanos, por su parte la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, declaraba exentos del pago del Impuesto a los Activos Empresariales, los activos tangibles e intangibles, propiedad de los titulares de los enriquecimientos derivados de las actividades del sector de la marina mercante, industria naval, puertos y marinas. Considerando que este impuesto fue suprimido, debe entenderse que esta norma carece actualmente de valor práctico.

Silva entiende, como incentivo fiscal al "...beneficio que otorga el Estado en ejercicio de su potestad tributaria, a través del cual se pretende impulsar determinados agentes económicos con el fin de que se realicen

ciertas actividades orientadas a ordenar algún sector específico en pro del mejoramiento de la estructura productiva⁵¹.

El Artículo 4 de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional declaró exentos del pago de los derechos y tasas que cause la importación temporal o definitiva, a los buques, accesorios de navegación y plataformas de perforación. Igualmente estableció, la exención del Impuesto al Valor Agregado a las Importaciones, Temporales o Definitivas, de los buques y accesorios de navegación incluidas las plataformas de perforación, determinación ésta que fue sustituida en los mismos términos por lo dispuesto en el Artículo 17, Numeral 11 de la Ley, mediante la cual se establece el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El Tribunal de la Contencioso Tributario de la Región Central, condenó en costas al Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), por haber sido totalmente vencido en un caso en el cual se declaró con lugar un Recurso Contencioso Tributario interpuesto por la sociedad mercantil VENECIA SHIP SERVICE, C.A., en contra de una decisión en la que esa institución negó la solicitud de exención de los impuestos de importación y de la tasa por determinación del régimen aduanero de un lote de repuestos para la reparación de un remolcador, precisando que la importación de accesorios y repuestos para reparación de buques, están contenidos dentro de las previsiones del Artículo 4 de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional, y deben ser objeto de exención del pago de los derechos y tasas que cause la importación temporal o definitiva de los mismos⁵².

⁵¹ SILVA, J. *"Incentivos Fiscales en la Legislación Acuática. En Tercer Congreso de Derecho Marítimo"*. El Nuevo Derecho Marítimo Venezolano. Asociación Venezolana de Derecho Marítimo. Caracas. 2004.

⁵² Tribunal Superior de lo Contencioso Tributario de la Región Central. Sentencia Definitiva N° 0189, de fecha 30 de Enero de 2006. Caso VENICE SHIP SERVICES, C.A.

En tanto que el mismo Tribunal, declaró con lugar una acción de Amparo Constitucional solicitada por la sociedad mercantil AMERICAN MARINE, C.A. en contra de la Aduana Principal de Puerto Cabello, que pechaba con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los 58 motores fuera de borda importados por la mencionada sociedad mercantil. En la dispositiva de la sentencia, el Juzgador determinó que están exentos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la importación o venta de motores fuera de borda, por ser éstos accesorios de la navegación, de manera incondicional y que por tal razón, es innecesario que para su procedencia se cumplan trámites administrativos previos tendientes a obtener autorizaciones administrativas por parte de ente gubernamental alguno⁵³.

En la Ley General de Marinas y Actividades Conexas, se encuentran otra serie de incentivos tales como: exenciones de derechos de registro, y expedición de licencias de navegación, para los buques de construcción artesanal menores de 5 unidades de arqueo bruto de comunidades indígenas, los dedicados a la pesca artesanal y de subsistencia del pescador y su familia y las de turismo; rebajas del 50% de la tarifa por uso del servicio de pilotaje, lanchaje y remolque.

Con respecto al paso de canal esta Ley otorga una rebaja de un 50% para aquellos buques que transportan carga de cabotaje, siempre y cuando el destino de dicha carga no sea la exportación.

Por su parte, la Ley General de Puertos establece el 10% de rebajas sobre las tasas correspondientes a los derechos de arribo y muelle, el 50% a buques inscritos en el Registro Naval Venezolano (RENAVE) que realicen

⁵³ Tribunal Superior de lo Contencioso Tributario de la Región Central. Sentencia Definitiva N° 0892, de fecha 26 de Octubre de 2006. Caso AMERICAN MARINE, C.A.

operaciones de cabotaje sobre las tasas de arribo y de muelle; el 70% sobre las tasas correspondientes a los derechos de arribo y de muelle a los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano (RENAVE) que realicen operaciones de abastecimiento de combustibles, lubricantes y vituallas, reparaciones, cambio de tripulaciones, inspecciones técnicas de autoridades, compañías de seguros u otras de naturaleza similar; y el 50% sobre las tasas por concepto de derechos de depósito y de uso de superficie para cargas movilizadas en cabotaje. Adicionalmente, están exentos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), los servicios de transporte de combustible derivados de los hidrocarburos y el transporte acuático nacional de pasajeros.

Es de destacar, que el Artículo 74 de la Ley Orgánica de Turismo⁵⁴ prevé que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, previa consideración del Ministerio del Poder Popular con competencia en turismo; podrá conceder a los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Turístico Nacional, que cumplan con la normativa vigente, la exoneración de los tributos contemplados en la Ley para la importación de buques destinados a fines turísticos, teniendo en consideración los acuerdos y políticas de comercio internacional e integración válidamente suscritos y ratificados por la República. A su vez la mencionada Ley establece tarifas preferenciales para el combustible, destinadas a favorecer los buques y aeronaves con fines exclusivamente turísticos.

Existen a su vez, una serie de incentivos no fiscales que corresponden a la venta a precio nacional de combustible, a tarifas preferenciales sobre éstos y a políticas crediticias. Los buques inscritos en el Registro Nacional Venezolano (RENAVE), que realicen cabotaje y navegación doméstica

⁵⁴ Ley Orgánica de Turismo. Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 5.889, de fecha 31 de Julio de 2008.

podrán adquirir combustible a precio nacional en los términos establecidos en la Resolución 212 del antes denominado Ministerio de Energía y Minas.

En materia crediticia, el Fondo de Desarrollo de los Espacios Acuáticos e Insulares, podrá financiar proyectos y actividades que persigan el desarrollo de la marina nacional, de canalizaciones, de hidrografía, meteorología, oceanografía, de cartografiado náutico, de las ayudas a la navegación, de seguridad acuática, de la investigación y exploración científica acuática, el desarrollo, reparación, modernización, mantenimiento de los puertos, construcciones, maquinarias y equipos portuarios, la construcción, modificación y reparación de buques, la formación, capacitación y actualización de recursos humanos del sector acuático, la protección y seguridad social del hombre de mar y en general de todas las actividades inherentes o conexas relacionadas directamente con la actividad acuática y naviera nacional, en tanto que el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Afines (FONDAFA) debe ejecutar la gestión crediticia del Estado en materia pesquera.

El Estado incurrió en un sacrificio fiscal que es mayor al beneficio obtenido. Considera García: "... que si el asunto se ve desde una perspectiva estrictamente tributaria podría tener algo de razón. Sin embargo, el régimen de incentivos ha permitido la creación de una nueva flota Venezolana mediante las tres figuras contempladas en la Ley; la compra de buques, el arrendamiento financiero y el arrendamiento a casco desnudo. Si no se hubieran establecido los incentivos fiscales no se hubiera producido el volumen de abanderamientos que ha habido y, como consecuencia, es cierto

que no se habría producido ningún sacrificio fiscal pero es que tampoco habrían existido las importaciones”⁵⁵.

El mismo autor plantea también que este régimen ha beneficiado a las empresas navieras extranjeras por sobre las nacionales, lo cual tampoco es cierto, en la medida que se han creado compañías navieras con capital nacional y se han importado de forma definitiva buques y accesorios de navegación que significan hoy, un tonelaje mayor que el existente en el año 2000. Pero, si abordamos el asunto desde una perspectiva holística advertimos que para 1999 se habían liquidado las fuentes de empleo en la Marina Mercante Nacional y hoy, al menos en el sector del transporte petroleros y de graneles la situación es diametralmente opuesta.

⁵⁵ GARCÍA, R. *“El Incentivo Fiscal como Instrumento para Reactivar el Transporte Marítimo Nacional”*. Caracas. 2003.

6. DERECHO COMPARADO EN MATERIA DE RESERVA DE CARGA.

A mediados de los años setenta, los gobiernos de los países de la región preferían que las líneas navieras nacionales que protegían perteneciesen al propio Estado, más bien que al sector privado. En 1974, un 84% de los buques comprados por las empresas navieras de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela fueron adquiridos por empresas estatales, y el 16% por empresas privadas. Veinte años más tarde, los porcentajes se habían invertido (y tres cuartas partes de todas las compras gubernamentales correspondieron al caso excepcional de Cuba). En 1974, entre una mitad y más de dos terceras partes de las flotas de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú eran de propiedad estatal; en 1994, la propiedad estatal ya era mucho menos importante en los casos de Argentina, Chile y el Perú.

Se observa que en 1974 los navíos de propiedad estatal eran más modernos y tecnológicamente más adecuados que los de propiedad privada, mientras que en 1994, eran los de propiedad privada los más modernos. Estimaciones efectuadas en la Unidad de Transporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalan que, en el 2000, en países como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela, donde siguen habiendo navíos pertenecientes al sector estatal, los de propiedad privada son más modernos.

En los países de América por ejemplo, en Ecuador se promulgó la Ley de Reserva de Carga en 1970 y se fundamentó en el estímulo de desarrollar las marinas mercantes nacionales, asegurando la participación de los armadores ecuatorianos en el transporte generado por el comercio exterior del País.

Otros de los objetivos de esta Ley es dotar de capacidad negociadora a los armadores nacionales para la celebración de convenios con armadores extranjeros, con el fin de facilitar su ingreso a las conferencias marítimas y a otras formas de asociación navieras. Esta Ley permite ahorrar a los gobiernos los costos de una política de fomento a este sector mediante subsidios operativos, de construcción o reparación, arancelarios, crediticios y tributarios para evitar así la dependencia del País para la movilización de su comercio exterior, entre otros objetivos⁵⁶.

La Marina Mercante de Colombia no nació en 1946 con la creación de la Flota Mercante Grancolombiana, cuyo capital estaba compuesto por aportes del 40% de Colombia y Venezuela y de 20% de Ecuador. Fue esta empresa enormemente exitosa bajo la dirección de Álvaro Díaz, quien ejerció su cargo por algo más de 30 años durante los cuales nuestra bandera y los buques que se tomaban en flotamiento en número creciente, unieron el país con gran parte de los puertos del mundo en América del Norte y Centro y Sur América, en Europa Norte y Mediterráneo y en el Lejano Oriente.

Para defender la empresa del abuso del Export and Import Bank que exigió transportar en buques de bandera norteamericana o al servicio de ésta todas las mercaderías financiadas por él, Guillermo León Valencia expidió, con facultades de Estado de Sitio, un decreto que reservaba para los buques de bandera colombiana, o al servicio de ésta, el 50% de la carga de importación y exportación de Colombia. El decreto se convirtió en ley y fue reglamentado en la administración de Lleras Restrepo, por el Decreto 1249 de 1969.

⁵⁶ <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/que-es-la-ley-de-reserva-de-carga-59445-59445.html>.

Con fundamento en él, la flota concluyó acuerdos de transporte con todas las empresas importantes del mundo y racionalizó sus servicios ampliando su cobertura; hacía 1980 podía estar controlando diariamente alrededor de 60 buques. En la segunda parte de esa década y en los años 90 la flota se fue a pique y entró en un largo proceso de liquidación; parte de la causa de esta pérdida la tuvo la liberación del comercio exterior que eliminó la protección que le daba la ley a nuestra empresa. Pues bien, hoy en día no tenemos marina mercante, lo que implica un retroceso de más de 60 años en nuestro esquema de importaciones y exportaciones.

El Congreso Constituyente reunido en la Villa del Rosario de Cúcuta en 1821 se había ocupado del tema y es así como el 27 de Septiembre se aprobó una ley considerando “que es conveniente y necesario proteger y facilitar el comercio marítimo con las demás naciones neutrales y amigas de la República, sin comprometer el decoro y derechos de su pabellón...”.

Buscó esta ley evitar que la bandera se “vendiera” como ocurre con la panameña, la griega y otras. En consecuencia se exigió que para que un buque pudiera “obtener patente y registro de navegación y gozar de todos los privilegios y prerrogativa correspondientes a los nacionales”, sería indispensable acreditar que pertenecía en domino y propiedad a un ciudadano de Colombia y que “su tripulación sea compuesta de la mitad de ciudadanos o naturales del país”; adicionalmente se reglamentó lo relacionado con este principio fundamental. Por otra ley de la misma fecha se limitó el cabotaje de los buques de bandera colombiana y se dictaron normas de control de las actividades de buques extranjeros con el fin de hacer respetar esta primera reserva de carga.

El mismo día se regularon los derechos de toneladas que debían pagarse en los puertos habilitados de la República, comenzando por fijar la tonelada en 20 quintales y disponiendo que los buques extranjeros pagarían medio peso fuerte por tonelada y los nacionales sólo un real, salvo los de menos de 20 toneladas que nada pagarían. En la mencionada sesión los diputados aprobaron un completo estatuto sobre comercio exterior, no sólo con las leyes ya mencionadas, sino con normas sobre importación de tabaco, aranceles y tarifas, derechos de extracción “de los frutos y productos territoriales y efectos comerciados del país y fomento de las exportaciones”, algo así como el Decreto 444 de 1967, de Lleras Restrepo⁵⁷.

En el caso de Brasil y Argentina, preocupa a importadores y exportadores la insistente versión sobre un proyecto de modificación de la normativa actual en materia de fletes marítimos que sería extendido en aras de una supuesta modernización, a un acuerdo multilateral que comprenda al MERCOSUR. El acuerdo que regula los fletes marítimos entre Argentina y Brasil data de 1985, el mencionado acuerdo contempla la reserva de cargas, que representa una prioridad de fletes para las líneas de bandera de ambas naciones.

Sin embargo, atendiendo a los posibles efectos nocivos de reservas de tal naturaleza sobre algunos productos, el articulado recoge ciertas excepciones para el petróleo y sus derivados, el trigo y minerales de hierro y aluminio, el motivo de tal exclusión resulta de fácil comprensión; se trata de cargas a granel de productos de valor relativamente bajo respecto de su volumen, que podrían resultar gravemente afectados por la insuficiencia de bodegas en buques de sólo dos banderas.

⁵⁷ LLERAS DE LA FUENTE, Carlos. “Reserva de Carga”. Opinión. www.elpais.com.co.

Por ejemplo en los Estados Unidos se han aplicado restricciones de acceso muy estrictas, a través de la llamada Jones Act⁵⁸, que abarca no solo el uso de la bandera de ese País, sino que la embarcación haya sido construida en el País. Asimismo están vigentes restricciones de acceso en el transporte internacional. En los bloques, tradicionalmente ha tenido mucha influencia la legislación estadounidense, por ejemplo en lo que se refiere a las restricciones de acceso en el cabotaje y reserva de cargas. Esta influencia se sigue manteniendo en gran parte en el caso del MERCOSUR.

Sobre este particular, en reunión sostenida en la Ciudad de Montevideo en el año 2005, los representantes de la Comisión de Especialistas de Transporte Marítimo del MERCOSUR, trataron lo relacionado con la reserva del transporte de las “cargas en tránsito” a los armadores del MERCOSUR, definidas éstas como todas aquellas que no son de intercambio comercial entre los Estados Parte. A los efectos de ilustrar esa posición la Delegación de Uruguay manifestó que su País ha definido como prioritario el desarrollo de sus puertos al servicio del sistema de transporte regional, dotándolos de un mayor grado de libertad para la competencia y complementación. En el marco de esta política es muy importante señalar que para el País es prioritario el desarrollo de actividades portuarias libres y competitivas basadas especialmente en la captación de cargas en tránsito.

La inclusión de las cargas en tránsito (feeders) en las condiciones previstas en el mencionado proyecto de Acuerdo Multilateral resulta

⁵⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Merchant_Marine_Act_of_1920. Ley Federal de los Estados Unidos que regula el comercio marítimo en aguas de Estados Unidos y entre sus puertos. Se ocupa del cabotaje y exige que todas las mercancías transportadas por agua en puertos estadounidenses sea transportada en buques con bandera americana, cuyos propietarios sean americanos así como su tripulación. Posee una enmienda conocida como la Ley de Preferencia de Carga (PL-83-644) que constituye una legislación permanente para el transporte de cargas por agua, que debe ser realizada en buques con pabellón estadounidense.

inconveniente y en contraposición con la mencionada política portuaria. En consecuencia y por las razones expuestas manifestaron que su País está en condiciones y dispuesto a participar en un Acuerdo que otorgue preferencia a los armadores de los Estados Parte en el transporte de las mercaderías correspondientes a “intercambio comercial” entre los países del MERCOSUR, sin incluir las cargas en tránsito.

La Delegación Argentina, a su vez manifestó que los procesos de desarrollo portuario que llevan adelante los Estados Parte, deben ir acompañados de la Integración Regional del Transporte Marítimo y sus actividades asociadas, tales como servicios de logística, transbordos e industria naval. Lo antedicho implica que los servicios a las cargas de intercambio y todas aquellas que ameriten ser transbordadas en puertos del MERCOSUR, lo que conlleva agregación de valor, cuyo destino final sea extrazona, deben ser transportadas en el marco del Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo.

Con respecto al caso Venezolano y su incorporación al MERCOSUR, el 4 de Julio de 2006 se suscribió un Protocolo de Adhesión mediante el cual Venezuela se constituyó como Estado Parte. No obstante, este instrumento de adhesión aún no ha entrado en vigor debido a que hasta la fecha no ha sido ratificado, por todos los parlamentos de los firmantes, por lo que su vinculación legal al bloque sigue siendo como Estado Asociado. El senado de Brasil aprobó dicho ingreso en Diciembre de 2009, faltando solo la aprobación del parlamento de Paraguay. Sectores opositores al gobierno paraguayo alegan falta de democracia en Venezuela como impedimento para que el congreso apruebe su incorporación. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú también tienen estatus de Estado Asociado. Para el año 2013 luego del cambio de gobierno en Paraguay se logró la aceptación de Venezuela

como país miembro dejando de ser Estado Asociado, para ingresar como Estado Parte.

Para Sainz⁵⁹, sobre el inmediato ingreso de Venezuela al MERCOSUR: “esa era la idea fundamental del Ejecutivo y, denuncian el Acuerdo de Cartagena para incorporarse a otro proceso de integración, que tiene como líderes a Brasil y Argentina”.

Sin embargo, el objetivo no se ha sido concretado. La intención de Venezuela de pertenecer al MERCOSUR ha sido infructuosa, y la razón es que el Poder Legislativo de Paraguay, uno de los países miembros, se niega a dar apoyo. Debido a que el ingreso requiere aprobación por unanimidad por parte de las naciones miembros, el objetivo se ha visto frustrado⁶⁰.

La reserva de cargas favorece, el crecimiento de los fletes, sea por potenciales acuerdos entre armadores como por las ineficiencias que brotan al amparo de la limitación de los oferentes. Durante décadas, la bandera Argentina tuvo el beneficio de la reserva de cargas, en detrimento del comercio exterior nacional, la mención del flete de sólo dos de los productos que son exceptuados de la reserva mencionada en el comercio Argentino-Brasileño indica la trascendencia del tema.

La tendencia a profundizar la reserva de cargas desconoce la prioridad de la carga sobre su transporte. En este sentido, si alguna reforma fuere necesaria, debería analizarse la posible conveniencia de extender las excepciones existentes a otros productos integrantes de este comercio. De lo

⁵⁹ Juan Carlos Sainz, Profesor de Derecho Internacional Público y Coordinador de la Especialización en Derecho Económico y de la Integración de la Universidad Central de Venezuela. “*La Incertidumbre que Rodea al Retiro de Venezuela de la CAN*”. Informe. Periódico Ámbito Jurídico. Pág. 13. Abril 2011.

⁶⁰ “*La Incertidumbre que Rodea al Retiro de Venezuela de la CAN*”. Informe. Periódico Ámbito Jurídico. Pág. 13. Abril 2011.

expresado surge la imperiosa necesidad de transparentar toda traba que pudiera existir en relación con los acuerdos mencionados, importadores y exportadores por conducto de sus instituciones representativas deben participar en todo proyecto de modificación de las normas actuales.

En lo que respecta a la vigencia de reservas en el transporte internacional, los países poseen distintos grados, se observa el nivel de reserva de carga en el transporte internacional, por ejemplo Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Guyana y Venezuela no tienen prácticas en esta materia; por otro lado en Brasil, Ecuador, Uruguay y Paraguay estas reservas se aplican en ciertos niveles.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Surinam	Uruguay	Venezuela
1												
2												
3												
4												
5												

Tabla N° 2. Regímenes de Reserva de Cargas Internacional⁶¹.

Con respecto al nivel de reserva en el transporte regional, los países con mayor intensidad de reserva son Argentina y Brasil por los acuerdos anteriormente comentados; luego existe un grupo de países, los cuales poseen algún nivel de reserva de cargas regionales y finalmente un grupo, constituido por Bolivia, Colombia, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, en los cuales no se observa práctica en materia de reserva de cargas regional.

⁶¹ <http://www.caf.com/attach/8/default/ResumenEjecutivocobotajeajustado.pdf>.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Surinam	Uruguay	Venezuela
1		■			■		■		■			■
2				■		■		■			■	
3												
4												
5	■		■									

Tabla N° 3. Regímenes de Reserva de Cargas Regional⁶².

Dentro de los acuerdos regionales el MERCOSUR, ha avanzado parcialmente en la eliminación de las reserva de cargas internacionales, pero algunos países aún mantienen sus restricciones; aunado a esto existen limitaciones de parte de los países en el tráfico regional a través de acuerdos bilaterales. En el marco sudamericano, existen fuertes asimetrías entre los países tanto en lo que respecta a la intensidad del control del estado rector a la bandera local, como también en los marcos legales generales de la actividad de la Marina Mercante.

En la gran mayoría de los países la navegación de cabotaje se encuentra reservada a buques con bandera nacional, aunque se encuentran algunas diferencias, fundamentalmente en el grado de facilidad con que las legislaciones permiten otorgar permisos para que buques con bandera extranjera puedan prestar este servicio. Se permite la realización de la

⁶² <http://www.caf.com/attach/8/default/ResumenEjecutivocabotajeajustado.pdf>.

navegación de cabotaje a buques con bandera extranjera siempre y cuando existan acuerdos de reciprocidad o en otros casos, se deben cumplir ciertas condiciones de mercado, en el sentido de que la oferta de la capacidad de bodega nacional no sea suficiente, para que el Estado autorice la excepción a la regla.

El hecho de la navegación reservada existe en la legislación francesa desde el Reglamento Real de 10 de Junio de 1670, el famoso “pacto colonial”, que reservaba al pabellón nacional la navegación entre Francia y sus colonias. El 15 de Marzo de 1791, el Constituyente suprime todos los privilegios de los que disfrutaba la Marina de la Nación. Pero la Convención, más realista, decide en el Artículo 1 de la Ley de 21 de Septiembre de 1793 que “los barcos extranjeros no podrán transportar de un puerto francés a otro puerto francés a otro puerto francés ciertos géneros, producciones o mercancías de crudo, productos o manufacturas de Francia, Colonias o Posesiones de Francia”. Es el principio de navegación reservada. Por su parte, el Código de Aduanas (Artículos 257 al 260), anexo al Decreto N° 18-1983, del 8 de Diciembre de 1918, reformado por Decreto N° 48-1985 del 8 de Diciembre de 1948; viene a introducir esta expresión en la legislación francesa, al reglamentarla en el Capítulo II del Título IX, titulado “Navegación Reservada”.

Esta disposición normativa reservó al pabellón francés los transportes efectuados entre puertos de la Francia metropolitana, es decir; lo que entendemos por privilegio de cabotaje nacional; los transportes entre puertos de departamentos franceses y de ultramar; y los remolcajes a la entrada y salida de puerto francés o entre puertos franceses; así como el transporte de

ciertas mercancías originarias de los departamentos franceses de ultramar por orden del Ministerio encargado de la Marina Mercante⁶³.

En Francia durante mucho tiempo, el Estado concedió ayudas directas a la navegación bajo la forma de primas acordadas a la construcción o a la navegación, pero las formas y modalidades cambiaron; podemos encontrar, primero, un sistema general de primas; después fueron reservadas a los petroleros, otras veces, son los navíos de pesca los que se benefician. O bien, las convenciones postales, que han permitido a los paquebotes efectuar el servicio de líneas regulares sin pérdidas.

En España, al lado de la tradicional reserva del tráfico de cabotaje a los buques de construcción y bandera nacionales, el Gobierno se reservaba otras posibilidades de intervención, regulando, por ejemplo, entre otros elementos, los fletes y tarifas en dicho tráfico, tanto en el cabotaje en general, como en el supuesto del transporte marítimo que desarrollan las Compañías Marítimas que contratan con el Estado, así como las bonificaciones o descuentos que la Administración fija para el transporte de determinadas personas en los buques de esas compañías, en razón de la especial relación de sujeción que las liga con el Estado debido a la gestión de un servicio público estatal, previo contrato administrativo.

En el otro extremo se encuentra la Unión Europea que ha realizado aperturas multilaterales eliminando los acuerdos de reserva de cargas y de los acuerdos de reserva bilaterales en el transporte internacional. En países como Reino Unido y Asia estas figuras de apertura internacional están evolucionando de manera favorable.

⁶³ RODIÈRE, R. y PONTAVICE, E. *“Droit Maritime, Précis Dalloz”*. 11ª. Edición. París.1991.

El Tratado de Roma⁶⁴ dedica a los Transportes el Título IV (Artículos 74 al 84 ambos inclusive) y, sobre esta base, la Comunidad Económica Europea pretendió elaborar una política comunitaria en materia de transporte marítimo, política cuyo objetivo es trazar un marco general para responder a todos los problemas del tráfico marítimo, enmarcada en una política común y más general de transportes comunitaria.

El Artículo 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, establece como acciones a desarrollar por la Comunidad, entre otras, el establecimiento de una política común en el ámbito de los transportes (Apartado F) y la consecución de un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (Apartado C).

La política comunitaria en materia de transportes aludida, es tardía en la acción de la Comunidad Económica Europea, aunque ya desde sus inicios presentó una orientación marcadamente liberal, que contrastó con los planteamientos intervencionistas de algunas políticas nacionales de transporte, constituyendo un freno para su establecimiento⁶⁵.

A partir de los años 70, fundamentalmente a partir de la crisis del petróleo, cuando los armadores se dan cuenta de los efectos que la misma

⁶⁴ La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se derivan de los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Los tratados se han modificado y puesto al día para adaptarse a la evolución de la sociedad. El Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se firmó en esa Ciudad el 25 de Marzo de 1957 y entró en vigor el 1 de Enero de 1958. Su firma coincidió con la del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), por lo que ambos son conocidos conjuntamente como los "Tratados de Roma".

⁶⁵ IZQUIERDO BARTOLOMÉ, R. "La Política Común de Transportes y la Incidencia de la Integración de España en el Transporte Internacional". Revista de Instituciones Europeas Vol 13. 1986.

provoca y de la necesidad de emprender acciones comunes, se muestra en el seno de la Comunidad Económica Europea, una política comunitaria de lucha contra las discriminaciones de pabellón, aunque su política de supresión de ayudas suscita las reticencias de los Estados y los armadores. Las líneas que esta política común preconizaba eran las siguientes: la definición de una política que comporte la negociación de acuerdos marítimos con terceros Estados y una concertación de acción en el cuadro de acuerdos bilaterales; la coordinación estrecha en el seno de organizaciones internacionales competentes en materia de transporte marítimo o en el contexto de otras discusiones multilaterales; la inserción de cláusulas relativas a los transportes marítimos en los acuerdos de negociación con los países terceros; y el examen en Comisión, con el concurso de los Estados miembros, de la oportunidad de adoptar otras medidas en el sector del transporte marítimo, comprendiendo las contramedidas.

En el año 1993 el Parlamento Europeo emitió una Resolución aprobatoria con fecha 16 de Septiembre, con un nuevo paquete de medidas positivas a adoptar por el Consejo, junto con un plan de ayudas para relanzar el sector, incluido un Registro Comunitario (EUROS). A su vez se observa un mayor apoyo hacia los medios de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente, como la navegación marítima, y dentro de ella el cabotaje como sustitutivo del transporte por carretera y aéreo que se deseaba reducir.

Con respecto a la reserva del tráfico de cabotaje a los buques de pabellón nacional que realizaban algunos países comunitarios y la progresiva eliminación de la misma por aplicación del principio de libre prestación de servicios, se manifestaron discrepancias en el seno de la Comunidad Económica Europea entre aquellos países más liberalistas (Holanda, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, Reino Unido), y los más reacios a la eliminación

de estas restricciones (Francia, Italia y Grecia), discrepancias que provocaron, sin duda, la exclusión inicial de dicho tráfico de la aplicación del principio de libre prestación de servicios al tráfico marítimo.

El Real Decreto del 23 de Mayo de 1986 N° 990/86, inició en España una línea liberalizadora, en consecuencia y con los propósitos que este planteaba, establecía una serie de mercancías que tendrían que ser importadas (en los porcentajes allí determinados y con tendencia progresiva a la eliminación) en buques de bandera Española, propiedad de empresas navieras inscritas en el Registro de Empresas Marítimas. El porcentaje libre podría ser utilizado por cada empresa conforme a los Programas de Transporte aprobados por la Dirección General de la Marina Mercante, y, en defecto de buques españoles o cuando no exista tonelaje nacional adecuado disponible, se podrían utilizar los extranjeros previa autorización de la Dirección General de la Marina Mercante.

No obstante sin perjuicio de la liberalización materializada por el Real Decreto comentado y de lo establecido tanto en la normativa comunitaria como en los acuerdos internacionales suscritos por España, y expresándose en términos generales, sin introducir modificación alguna al respecto, pero constituyendo una cláusula genérica el Artículo 82 de la Ley de 1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, estableció "...la posibilidad de que el Gobierno Español reserve, total o parcialmente, ciertos tráficos a buques mercantes españoles o comunitarios si ello fuera necesario para la economía o defensa nacionales". La interpretación del precepto, sopló puede ser restrictiva, haciendo referencia a situaciones excepcionales en que se vean especialmente implicada la economía y defensa del País.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

El ámbito espacial del viaje marítimo con finalidad de transporte debe definirse por el punto de carga y descarga, en el sentido amplio de las mercancías, cualquiera sea el punto de origen y destino de la carga conforme al documento de transporte. De tal suerte, cuando en la prestación de un transporte intervienen varios buques de un mismo porteador o varios porteadores (por ejemplo, en un transporte formalizado en un conocimiento de embarque directo o through bill of lading) el transporte estará constituido por varios viajes, cada embarque y desembarque de las mercancías constituirá el inicio y el fin de un nuevo viaje. En definitiva, el punto de origen y destino del transporte, o ámbito espacial de la navegación con finalidad de transporte, no está anudado al de origen y destino de las mercancías sino al de su carga y descarga.

La proyección que devela la evolución en el transporte marítimo ha requerido la transformación sustancial en puertos, terminales intermodales y en los modos de transporte terrestres para operar eficientemente los enormes volúmenes de las nuevas embarcaciones pero sin pasar por alto el enfoque regional e integrador en la región centroamericana. La globalización de los procesos productivos y las transformaciones tecnológicas y organizativas del transporte marítimo internacional plantean una reorganización de los puertos a escala mundial y generan la necesidad de establecer una red jerarquizada de puertos que opere en varios niveles para concentrar y redistribuir flujos de carga.

Por la importancia económica, política y social que tiene lo acuático, el uso de sus diferentes cuerpos de agua: marítimos, lacustres y fluviales inciden en aspectos tan diversos como el desarrollo económico actual y futuro de los países, incide a su vez en la seguridad alimentaria de la población, en el ejercicio de la soberanía y defensa de la Nación y en el progreso de las actividades que en ellos se realizan. De igual manera afecta cuestiones tan sensibles como, por ejemplo, la balanza de pagos, la generación y sostenimiento de empleos, la conservación y protección de los ambientes acuáticos y costeros, por tanto, lo que pase o deje de pasar en estos espacios o en el ejercicio de las actividades que le son inherentes, trasciende los intereses individuales e importa de manera directa a la colectividad como entidad social, que tiene problemas y propósitos comunes.

Por sus propias características, esta modalidad es la única que nos permite transportar internacionalmente grandes volúmenes de mercancía entre puntos muy distantes y con niveles de fletes muy económicos. La flexibilidad en capacidad de transporte en buques de pequeño, medio y gran tonelaje, en función de las mercancías y las rutas establecidas, así como la posibilidad de disponer de unidades con características de construcción adecuadas a un producto específico, lo convierten en el medio más utilizado internacionalmente.

Aplicado al caso concreto, Venezuela por su posición geográfica es un País marítimo por excelencia, sin embargo la actividad naviera no ha logrado alcanzar el desarrollo que le corresponde, entre otras cosas por la carencia de políticas que superen los obstáculos existentes.

Con la promulgación de la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional se abrió la puerta para elaborar los lineamientos de las políticas acuáticas del Estado y la adecuación de la Legislación Acuática, que permitía el uso efectivo de nuestros espacios, teniendo como norte la conquista de los mares del mundo. Las nuevas políticas deben satisfacer las necesidades estatales y del sector desde dos ópticas: El Comercio y La Industria, siendo un vínculo entre éstas el transporte, pero debiendo estar correctamente enfocado, de allí la necesidad de establecer normas jurídicas transparentes que jueguen un papel preponderante que fomente el control de buques, cabotaje, navegación, seguridad, dotación de personal, seguridad de la vida humana en el espacio acuático, entre otras.

Por lo que el desarrollo del sector marítimo genera una proyección internacional, y un avance en el desarrollo productivo y económico del País, siendo el Caribe su vía más importante de comunicación con el mundo exterior y zona vital para su seguridad, la totalidad de las exportaciones petroleras y más del 90% del volumen del comercio exterior surcan sus rutas, por lo que se hace estrictamente necesario que exista una Legislación Acuática que se adapte a las necesidades de cambio que el País espera. La implantación de este Proyecto de Ley de Cargas Reservadas, permitiría un desarrollo de nuestra actividad mercante, siempre y cuando se le de participación a los diversos sectores productivos del País, ya que se debe propiciar la unión y engranaje del sector público estatal y el sector privado, lo que permitiría una mayor inversión y desarrollo del transporte acuático.

Los beneficios que pueden obtenerse a través de una interacción entre el Estado y el sector privado son muchos, si tomamos en consideración que Venezuela por su particular ubicación tiene amplias costas, que permitirían un impulso adecuado para las actividades marítimas; es de

destacar, que poseemos en cierta manera una infraestructura que con mantenimiento y ampliaciones podría generar que esta actividad tenga el valor que realmente merece, generando así beneficios internos, externos, económicos y sociales. Por lo que considero que la aplicación de este Proyecto y tal como se señaló anteriormente generaría numerosas oportunidades de crecimiento para el País.

No podemos cegarnos ante la idea de que el Proyecto de Cargas Reservadas sea una forma de centralización por parte del Estado, ya que lo que necesita el sector marítimo en gran medida es una adecuada legislación e infraestructura que permita nuestro crecimiento ante el mundo entero, y ante la globalización de las industrias. El sector acuático por ser eje fundamental de la economía debería tener los privilegios que permitan que el sector privado y público puedan unir esfuerzos, para así lograr beneficios económicos y productivos para todos los sectores de la sociedad.

Es de destacar que actualmente el Proyecto de Decreto de Ley de las Cargas Reservadas, aún no ha sido discutido ni aprobado en el seno de la Asamblea Nacional Legislativa, por lo que el futuro del mismo y su aplicación es incierta, probablemente el Estado se encuentra tomando medidas que se ajusten al impulso del sector, tomando en consideración las opiniones que han surgido en cuanto al mismo. Es por ello que consideramos tal como sucedió en el pasado con la Ley de la Marina Mercante, se realiza un sondeo en torno al sector marítimo a los fines de conocer el sentimiento general del colectivo en cuanto a la aplicabilidad e importancia de este tipo de cuerpo normativo.

RECOMENDACIONES

- El Estado, debe ofrecer de primera mano al armador venezolano (público o privado) que sirva o pudiera servir una determinada ruta, la carga que genere toda importación o exportación por vía marítima.
- Se debe fijar el tipo de carga y el porcentaje de la misma que quedaría bajo la figura de libre acceso, basándose dicha consideración, en los actuales aspectos contractuales de la industria.
- Crear un mecanismo de coordinación, celeridad y simplicidad que garantice la unificación de criterios para la interpretación y aplicación de la normativa legal, para los procedimientos de nacionalización y abanderamiento de buques y de importaciones temporales o definitivas de buques, materiales, maquinarias, insumos, equipos, repuestos y demás accesorios relacionados con la actividad acuática, así como de los enriquecimientos derivados de las actividades de la marina mercante, industria naval, puertos y marinas y demás actividades inherentes y conexas al sector acuático.
- Hay que determinar la conveniencia de la aplicación del mecanismo de restricción total o parcial, al acceso para la movilización de las cargas de importación o exportación que genera el País y a que banderas se aplicaría, atendiendo a los intereses del mismo; y tomándose como referencia las condiciones de acceso de las compañías nacionales de transporte marítimo a las cargas de importación y exportación que generen los demás países.

- Los armadores venezolanos, aprovechando los incentivos fiscales y las exenciones deberán poner a punto sus buques, con la finalidad de prestar un servicio competitivo y eficiente en el transporte de mercancías por agua.

- Deben generarse campañas de actualización de estadísticas por parte del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), Capitanías de Puerto, Registro Naval Venezolano (RENAVE), y armadores; con la finalidad de actualizar la data de los buques que se encuentran abanderados en el País y los servicios que prestan en la actualidad.

- Reimpulso de la Marina Mercante Nacional, e inversión estatal en la obtención de nuevas unidades que permitan el desarrollo marítimo de la Nación.

- Adaptación e inclusión de las empresas estatales en los nuevos mercados nacionales e internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860, de fecha 30 de Diciembre de 1999.

Ley de Navegación. Gaceta Oficial N° 5.263 Extraordinario, de fecha 17 de Septiembre de 1998.

Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional. Gaceta Oficial N° 5.263 Extraordinario, de fecha 17 de Septiembre de 1998.

Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional. Gaceta Oficial N° 36.980, de fecha 26 de Junio de 2000.

Ley Orgánica de Aduanas. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.353, de fecha 17 de Julio de 1999.

Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares. Gaceta Oficial N° 37.596, de fecha 20 de Diciembre de 2002.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos. Decreto N° 6.126 Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario, 31 de Julio de 2008.

Proyecto de Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transporte Marítimo de Cargas Reservadas. www.avex.com.ve/download/cdt_952.doc.

ÁLVAREZ LEDO, Tulio. **Derecho Marítimo.** Tomo I y II. Caracas, Segunda Edición, 2007.

BALESTRINI ACUÑA, Mirian. **Como se Elabora el Proyecto de Investigación,** Caracas, Consultores Asociados Servicio Editorial, Quinta Edición, 2001.

BOET SERRA, Elena. **La Libre Competencia en el Transporte Marítimo (El tráfico de mercancías de línea regular).** J.M. Bosch Editor. Centro Universitario E.A.E. – Winterthur. España. 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela: **Manual para la Elaboración de Tesis Doctorales, Trabajos de Grado y Trabajos Especiales**. Caracas, Primera Edición, 2003.

CHACÓN H, Julio Henry. **Poder Marítimo Venezolano**. Ediciones Elaleph.

NICOLÁS LUCAS, Asunción. **La Marina Mercante en el Derecho Administrativo Español**. Editorial COLEX. Madrid. 1999.

THOMSON, Ian. **El Desarrollo Institucional del Transporte en América Latina durante los Últimos Veinticinco Años del Siglo Veinte**. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Series CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2001.

OMAHÑA PARÉS, Gustavo. **Legislación Acuática de Venezuela**. Legis. Primera Edición, 2007.

FERNÁNDEZ-CONCHESO, Aurelio. **El Procedimiento Marítimo Venezolano**. Caracas, 2006.

GONZÁLEZ L, Fernando y SÁNCHEZ, Ricardo. **Lecciones de Economía Marítima**. Netbiblo/Estudios Marítimos.

REFERENCIAS PÁGINAS WEB

www.eluniversal.com/2007/07/23/eco_art_gobierno_estudia_apl_372537.shtml

www.aporrea.org/actualidad/a27007.html

www.monografias.com/trabajos16/incentivo-fiscal/incentivo-fiscal2.shtml

www.nuestromar.org/noticias/transporte_maritimo_y_fluvial10741_092007_polemica_por_un_proyecto_de_reserva_de_carga_en_venezuela

www.mundomaritimo.cl/noticias/noticia.asp?idNoticia=5249

www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/que-es-la-Ley-de-reserva-de-carga-59445-59445.html

http://es.wikipedia.org/wiki/Marina_Mercante_Venezolana

<http://lmeridag.wordpress.com/2010/12/20/la-importancia-del-cabotaje-en-venezuela/>

http://www.cocatram.org.ni/files/Estrategia_Maritima_Portuaria_Regional_Centroamericana.pdf

<http://www.caf.com/attach/8/default/ResumenEjecutivocabotajeajustado.pdf>

<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/MercosulReuniaoXXX.pdf>

<http://juaopeac.blogspot.com/2007/07/desarrollo-de-la-flota-mercante.html>

<http://www.aduanas.com.ve>

<http://www.elpais.com.co/elpais/opinion/columna/carlos-lleras-fuente/reserva-carga>

http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/28/13_La%20costumbre%20mercantil.pdf

https://docs.google.com/document/d/1auKJggZMYdlxF_SnW494RvPScddly4Ohq5DgewMUeZ4/edit?pli=1

<http://www.venavega.com.ve/>

