



SOSTRE
S.S.

OPINIÓN

Por: Carlos Alberto Ariza Oyuela

¿ES EL PRACTICAJE UNA ACTIVIDAD Y OPERACIÓN PORTUARIA, ES SOLO MARÍTIMA Ó ES AMBIVALENTE?

La reglamentación de la actividad de practica en Colombia, desde el punto de vista eminentemente técnico y náutico se encuentra en cabeza de la Dirección General Marítima - DIMAR -, fundamentándose en el Decreto Ley 2324 de 1984, el cual en el numeral 8° de su artículo 5° prescribe que dentro de las funciones y atribuciones de la DIMAR, se encuentra entre otras pertinentes al tema la de “Regular¹, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto”. Es entendido entonces que una de esas actividades inherentes es la del practica cuando se refiere a maniobra. Igualmente dice el numeral 11 del mismo artículo al prescribir como otra función de la DIMAR la de “Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practica, remolque, Agenciamiento marítimo, correteaje de naves y de carga portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, usería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan”.

Debemos anotar que en su momento, varias de esas actividades terminaron siendo ambivalentes al considerarse al mismo tiempo náuticas y portuarias - operación portuaria - y por ende sometidas a un doble control, el portuario a la luz de la Ley 1 de 1991 y, el marítimo cuyo principal soporte legal se encuentra en el Decreto Ley 2324 de 1984. En cuanto a este último, esta norma involucra otras disposiciones que reafirman la preeminencia en el control de la actividad por parte de la Autoridad Marítima al señalar en el artículo 124 “El practica en aguas jurisdiccionales nacionales constituye un servicio Público regulado y controlado por la Autoridad Marítima”. A su turno

el artículo 125 expresa “Obligación de utilizar práctico. La Dirección General Marítima impondrá la obligación a las naves y artefactos navales nacionales y extranjeros de utilizar prácticos en toda zona donde sea necesario”. Y el párrafo del artículo 126 establece que “La reglamentación fijará la forma en que será prestado el servicio de practica y remolcadores”.

Ya hemos referenciado la legislación pertinente y la incidencia dual de dos regímenes que se involucran en la prestación del servicio de practica en nuestro país. Por una parte el marítimo y por otra el portuario, ello a través de dos entes gubernamentales que no se miran, ni coordinan a la hora de aunar esfuerzos tendientes a concretar un armonizado control desde una sola óptica marítimo/portuario.

Se refleja la existencia de una simbiosis que se da entre las empresas de practica, que presta el servicio de practica en su condición de operador portuario, bajo la autoridad de la Superintendencia de Puertos y Transportes y; la empresa de practica que junto a la persona natural, es decir el propio piloto práctico cuya figura está regulada como profesional de la ciencia náutica y son controlados en la prestación del servicio y en el ejercicio profesional de los ejecutantes de la actividad, por la Autoridad Marítima - DIMAR-.

Dicho de otra manera, coexisten - o coexistían - dos entes gubernamentales y, dos sujetos de naturaleza privada - empresa de practica y piloto práctico - involucrados en la prestación del servicio público de practica. Y por otro dos entes gubernamentales y, aunque reconocemos el trabajo que desarrolla la Autoridad Marítima - DIMAR - en materia de regulación, formación, investigación de accidentes y control de la actividad de practica; es patente la inoperancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte en lo pertinente a su incidencia en la actividad de practica en particular y, en general con relación a los denominados operadores portuarios. Y es que en ese sen-

Imagen: Remolcador apoyando el ingreso a embarcación. Tomada de: <http://www.maritimeservices.com.pe/>

tido no existe una vigilancia o control eficiente y eficaz sobre las actividades portuarias, ni directriz, norma, resolución, amén de otro tipo de disposición legal, en relación con actividades como el mismo practicaje o por ejemplo, el denominado remolque portuario o remolque maniobra y; mucho menos se asoma una intervención de la superintendencia que coadyuve al buen desarrollo y desempeño los prestadores de dichos servicios portuarios. Consideramos que los operadores portuarios en general, han terminado siendo los idiotas útiles que coadyuvan al sostenimiento burocrático de un ente de la administración que nada aporta y nada les reporta. La Superintendencia de Puertos y Transporte, que debería ser un organismo técnico al menos en su connotación portuaria, es un corcho en el mar, flota, no se hunde y, solo va hacia donde lo lleven los vientos, las corrientes y las mareas - políticas -.

Parecería entonces - aunque no lo confirmamos -, que una interpretación legal sería la de considerar que el practicaje hoy día no es actividad portuaria. Si ello es así y, de cara a la comentada inoperancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, se entendería que en el transcurrir del tiempo entre la Ley 1 de 1991 y la aparición de la Ley la Ley 658 de 2001, se dan situaciones de derecho que terminarían modificando el criterio de intervención de dos entes del Estado, primando hasta ahora solo por costumbre preexistente la ambivalencia referida, para quedar al final, de acuerdo a un análisis de lógico razonamiento legal, en cabeza de la DIMAR.

Es pertinente partir del hecho de, que a la luz del numeral 5.9 del artículo 5° de la Ley 1ª de 1991, la empresa que presta el servicio de practicaje es considerada “operador portuario”, al mismo tiempo que es considerada, según el numeral 5.23 del mismo artículo 5°, como “usuario del puerto”. Aclarando también que como tal se hace referencia a la empresa de practicaje, no y de ninguna manera a la figura del piloto práctico, ello a su vez a la luz del numeral 2° del artículo 49 de la Ley 658 de 2001- norma por cierto muy posterior a la Ley 1ª de 1991 -, el cual prescribe como una de las obligaciones de la empresa de practicaje la de “Prestar la actividad marítima de practicaje en forma continua”.

Si aunamos lo referido, es decir a la inicial consideración de ser una actividad portuaria, y se invoca lo prescrito en el artículo 69 de la Ley 658 de 2001 concerniente a la vigencia y derogatorias, artículo que expresa “La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”. Podemos afirmar y concluir que de manera definitiva y por vía de ley, el legislador zanjó toda interpretación ambivalente, al aclarar y determinar que hoy día el practicaje es una actividad marítima, no portuaria.

Soporta dicha conclusión las definiciones que sobre actividad portuaria y actividad marítima están prescritas en nuestro ordenamiento legal vigente, a saber:



Actividad Portuaria – numeral 5.1 del artículo 5° de la Ley 1° de 1991- “Se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias”. Como se aprecia no se entiende involucrado expresa ni de manera tácita como actividad portuaria, el practicaaje.

A su turno existen dos normas primarias, que definen lo que debemos entender por actividad marítima. El Código de Comercio, artículo 1429 prescribe que “Se consideran actividades marítimas todas aquellas que se efectúan en el mar territorial, zonas adyacentes, suelo y subsuelo pertenecientes a la plataforma continental y en las costas y puertos de la República, relacionadas con la navegación de altura, de cabotaje, de pesca y científica, con buques nacionales y extranjeros, o con la investigación y extracción de los recursos del mar y de la plataforma”. Ahora bien, entendemos por puerto no el terminal sino el área acuática y la zona de costa dentro del cual se encuentran los terminales portuarios, muelles y embarcaderos, donde sí y de manera efectiva se presta un servicio portuario. Las actividades navegacionales en general y para el caso la navegación de practicaaje, son *per se* una actividad náutica, acuática, marítima. Solo que el practicaaje, ha sido como acabamos de demostrar, objeto de exclusión como actividad portuaria.

En lo suyo, el Decreto Ley 2324 de 1984 prescribe en su artículo 3o las consideradas actividades marítimas a saber: “Para los efectos del presente Decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con: (...) 4. La navegación marítima por naves y artefactos navales”. (...). 7. Derogado por la Ley 1 de 1991, artículo 47.

Otra norma que soporta lo pertinente es el numeral 12 del artículo 2 de la ley de Pilotos cuando expresa que la empresa de practicaaje “es la que se constituye conforme a las leyes nacionales, cuyo objeto social es la prestación de la actividad marítima y fluvial de practicaaje, la cual deberá estar debidamente equipada e integrada por uno o varios pilotos prácticos con licencia vigente, requiriendo para su funcionamiento el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Autoridad Marítima Nacional y la expedición de la licencia correspondiente”. Calla y no la refiere como operación portuaria o al control de tal actividad por la Superintendencia de Puertos y transporte.

Cerrando este concordado círculo normativo, la

Imagen: Llegada a Cartagena del primer buque para regasificación de GNL (Gas Natural Licuado) Tomada de: <https://fullavante-news.com>



misma Ley 658 de 2001 expone en su título “*Por la cual se regula la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas Marítimas y Fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional*”. No la refiere como actividad portuaria. Y define dicha actividad marítima y fluvial de practicaje, en el numeral 4° del artículo 2°, de la siguiente manera, aunque anteriormente la habíamos invocado. “*Es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado. La Autoridad Marítima Nacional en coordinación² con la entidad encargada de vigilar y controlar los terminales portuarios, debe asegurar su prestación y garantizar el desarrollo de esta actividad en su jurisdicción en forma eficiente y continua*”.

Como corolario de lo referido, hoy día por disposición legal que así lo prescribe, se entendería que la actividad de practicaje no puede seguir siendo considerada una actividad y operación portuaria, por cuanto dicha connotación que antes era de interpretación y aplicación ambivalente - portuaria y marítima - , ha dejado de serlo para encausarla y entenderla solo como mera actividad marítima.

En tal sentido, una empresa de practicaje, que en su momento se determinó y encajó por ley como una actividad dentro de la denominada “operación portuaria”, hoy día no debería ser objeto de registro ante y por la Superintendencia de Puertos y Transporte, ni ser sometida a cobro alguno por tasa de vigilancia, ni mucho menos ser considerada como usuario portuario sujeto a cobro por con-

traprestación alguna o por uso de instalaciones. No obstante la apreciación que el escrito refleja, parecería que el propio Estado a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte, no parece darse cuenta de sus propios cambios normativos y continua considerando a la empresa de practicaje como un operador portuario.

Aunque paralelamente, se puede acomodar otra interpretación que se opone a la anterior, generándose una nueva incongruencia, en el sentido de que si bien el practicaje al igual que el remolque maniobra, son actividades eminentemente marítimas - y de ciencia náutica -, criterio que siempre las ha acompañado; no por ello tendría el practicaje que dejar de ser también actividad portuaria como se encuentra prescrito en el numeral 5.9 del artículo 5° de la Ley 1° de 1991. Que la derogatoria implícita referida en el artículo 69 de la Ley 658 de 2001, solo deroga todas las normas que le sean contrarias en relación con la materia - técnica y náutica - que dicha norma pretende regular, cual es precisamente la que su título refleja “la actividad marítima y fluvial de practicaje como servicio público en las áreas Marítimas y Fluviales de jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional”, como tal; no la connotación que como actividad portuaria y más concretamente de operación portuaria se le da al practicaje en la ley de puertos. Esta interpretación parecería tener soporte jurisprudencial de la Corte Constitucional, que declara exequible la expresión “remolque” como operación portuaria, contenida en el numeral 5.9 del artículo

Imagen: Remolcador apoyando el ingreso a embarcación. **Tomada de:** <http://www.maritimeservices.com.pe/>





Imagen: La silenciosa misión de un piloto práctico (Capitán Carlos Salgado) Tomado de: www.elheraldo.com

5° de la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos)³, entre otras razones por cuanto sin negarle su connotación y condición como actividad marítima, la reafirma también como portuaria.

Pero recuérdese que en relación con el fallo de la Corte Constitucional, este se refiere en exclusivo al remolque maniobra, mientras que en relación con la actividad del practicaaje, esta fue objeto de concreción por medio de una ley encauzada de manera exclusiva a la actividad.

Como se puede apreciar, este es un tema que conlleva una dual interpretación y se presta a discusión, sin que hasta el presente se disipen las dudas e incertidumbres que genera y, sin encontrar aclaración y concreción al respecto por parte de los entes estatales rectores.

Los razonamientos planteados harían necesario a fin de disipar dudas e incertidumbres, un pronunciamiento de lo que al respecto inferen, tanto la autoridad portuaria, como la autoridad marítima.

Notas al Pie:

¹ Esta palabra fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No 63 de agosto 22 de 1985. No obstante nótese que el artículo 7° del referido Decreto Ley 2324 de 1984, habla de que se deben “cumplir y hacer efectivos los reglamentos dictados por el Director General Marítimo. Y el párrafo de dicho artículo expresa que “la palabra reglamento comprende todas y cada una de las reglas, circulares y demás

instrucciones que el director marítima expida en orden a la aplicación y cumplimiento del presente Decreto”. Por tanto a nuestro modo de ver si existe una potestad reglamentaria de naturaleza técnica y náutica por parte de la Autoridad Marítima -DIMAR-.

² Entendiendo por coordinación la disposición sistemática de esfuerzos diversos y elementos múltiples. Se impone en todas las esferas donde la organización, la jerarquía, la diferenciación de tareas y la obtención de complejos objetivos sea preciso. En si refiere un enlace adecuado para un fin; el ideal es lograr un trabajo en cadena, con roles, funciones y trabajos diversos y hasta distintos para desarrollar una acción conjunta y con división del trabajo - uno portuario y el otro marítimo - con ajuste de modo, tiempo y lugar ya de manera sucesiva o simultánea. Obviamente actuando cada uno en lo de su competencia, sin restringirse o extralimitarse. Coloquialmente se hace referencia a este tipo de colaboración refiriendo la expresión “juntos pero no revueltos”. Esa coordinación es cuando sea pertinente, por ello la segunda parte del numeral 5° del mismo artículo prescribe “Cuando se considere necesario, la Autoridad Marítima Nacional, respecto de la actividad marítima y fluvial de practicaaje, ejercerá sus funciones en coordinación con la entidad encargada de vigilar y controlar los terminales portuarios”.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-1025/01. Referencia: expediente D-3453. M.P. De fecha 26 de septiembre de 2001. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Datos del Autor:

Abogado, Internacionalista , Oficial Naval. E-mail: carlos.ariza@gomezariza.com