

Bogotá, noviembre 4, de 2021

Doctora
ÁNGELA MARÍA OROZCO
Ministra de Transporte

Doctor
CAMILO PABÓN ALMANZA
Viceministro de Transporte

Asunto: Posición de ASONAV sobre el Proyecto de Ley 295 de 2020 y el Proyecto de Decreto por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa y se reglamenta el permiso especial de practicaaje y condiciones de seguridad cuando confluya tránsito fluvial y marítimo.

Respetados Señora Ministra y Señor Viceministro

En nombre de la Asociación Nacional de Navieros y Agentes Marítimos – ASONAV, entidad gremial que agrupa a las principales agencias marítimas y líneas navieras que sirven el comercio exterior colombiano, deseo extenderles un respetuoso saludo.

Quisiera referirme los proyectos de cambios normativos que se están planteando en materia de transporte fluvial, específicamente el Proyecto de Ley 295 de 2020 por medio del cual se expide el Código Nacional de Tránsito Fluvial y el Proyecto de Decreto que, entre otras, modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, reglamenta parcialmente la Ley 658 de 2001 y reglamenta el artículo 11 de la Ley 1242 de 2008 en lo relacionado con el permiso especial de practicaaje y condiciones de seguridad cuando confluya tránsito fluvial y marítimo

En ASONAV hemos tenido oportunidad de analizar juiciosamente las dos iniciativas y encontramos inquietudes importantes en materia de **seguridad**, tema de trascendental importancia en la navegación tanto marítima como fluvial, por lo que presentamos a continuación de forma detallada las inquietudes que al respecto se tienen en cada caso.



1. PROYECTO DE LEY 295 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL CODIGO NACIONAL DE TRÁNSITO FLUVIAL”

Como es de su conocimiento el país cuenta ya desde hace varios años con un Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales (Ley 1242 de 2008), orientado, entre otras, a promover la seguridad en el transporte fluvial y en las actividades de navegación y operación portuaria fluvial y que busca fomentar el uso del modo de transporte fluvial.

Dicho Código cumplió en su momento con el objetivo de organizar y orientar este importante tema y en materia institucional delimitó los alcances y responsabilidades del Ministerio de Transporte, la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa – DIMAR y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena- CORMAGDALENA.

Por iniciativa del Senador Horacio José Serpa, y con apoyo del Ministerio de Transporte, está a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley 295 de 2020, radicado en septiembre de ese año y que ya ha avanzado en su deliberación. Dicho proyecto se refiere a la expedición del Código Nacional de Tránsito Fluvial y, como expresa en su Exposición de Motivos, busca reformar la Ley 1242 de 2008, para lo cual deroga y modifica 26 de los 88 artículos de la citada ley.

Expresa la mencionada Exposición de Motivos que, a falta de una normatividad integral para el modo fluvial, se busca evitar que se aplique el reglamento marítimo en la navegación y las actividades fluviales.

Al respecto indica que aplicar el reglamento de operaciones marítimas para hacer control y vigilancia de la navegación fluvial y de las actividades portuarias fluviales genera sobrecostos, que representan ineficiencias del sector de transporte fluvial y limitaciones logísticas que frenan la multimodalidad del transporte y rezago en competitividad frente a otros países en la región.

Lo primero que debe indicarse sobre el particular es que en efecto Colombia requiere promover el transporte multimodal y debe aprovechar la ventaja competitiva que cada uno de los modos de transporte, incluido el fluvial, tienen para lograr disminuir sus costos logísticos. Desde ASONAV nos unimos a esa iniciativa que debe ser un propósito nacional. Celebramos igualmente el reciente anuncio sobre la apertura de la licitación de la Asociación Público – Privada (APP) del río Magdalena, que deberá garantizar las condiciones para el gran desarrollo de nuestra principal arteria fluvial nacional.

Se tiene igualmente que el mencionado proyecto de ley incluye aspectos normativos, regulatorios y sancionatorios que muy seguramente responden a los alcances y requerimientos que el Ministerio de Transporte, en su calidad de Autoridad Fluvial Nacional, requiere con el fin de cumplir una adecuada labor en materia de navegación y transporte fluvial.



No obstante el proyecto de ley que busca reformar la Ley 1242 de 2008 haría bien igualmente en corregir las falencias de dicha ley e igualmente en preservar los alcances de ésta que resulten beneficiosos y permitan el armónico actuar de la institucionalidad en materia de transporte. Igualmente, en la búsqueda de una mayor competitividad para el transporte fluvial se deben buscar incentivos efectivos que induzcan menores costos, pero obviamente preservando la seguridad humana y de las mercancías transportadas.

Con lo anterior se tiene que la Ley 1242 de 2008, en su artículo 4° (**Definiciones**) expresó que las vías fluviales son las vías para la navegación fluvial entre las cuales se incluyen los ríos, canales y caños y extendió ese concepto a las lagunas, ciénagas, embalses e incluso a la propia **bahía de Cartagena**, con la premisa de que las embarcaciones fluviales bien pueden hacer uso de estos otros cuerpos de agua.

Lo anterior constituye un claro yerro del legislador al pretender darle un alcance diferente al término *fluvial*, que según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es: “*perteneciente o relativo al río*” y mal puede definirse que un cuerpo de agua marítimo resulta ser una vía fluvial, o sea una vía equivalente a un río o un canal interior.

Dicho error contenido en la Ley 1242 de 2008, no solo no es corregido en el actual Proyecto de Ley, sino que resulta ratificado en el artículo 4°, también correspondiente a las **Definiciones**, que hacen parte del propuesto Código Nacional de Tránsito Fluvial.

Entendiendo claramente, como lo dispone el Parágrafo 3 del Artículo 10 del Proyecto de Ley 295 de 2020, que “las embarcaciones y artefactos fluviales registrados y autorizados por el Ministerio de Transporte podrán efectuar tránsito y cabotaje por la bahía de Cartagena para el arribo y zarpe en todas las terminales o instalaciones portuarias autorizadas por las entidades concedentes”, se considera que ello no le cambia la naturaleza marítima a la bahía de Cartagena, ni puede llevar a modificar la definición de lo que es un río, versus la definición de lo que es una bahía marítima.

Evidentemente esta extensión de la definición de una vía fluvial tiene efectos institucionales en la medida en la cual permite ampliar la jurisdicción de la autoridad fluvial nacional, que es el Ministerio de Transporte, al ámbito marítimo de la bahía de Cartagena en donde la jurisdicción corresponde a la Dirección General Marítima – DIMAR.

Sin desconocer la jurisdicción que en materia de transporte fluvial corresponde al Ministerio de Transporte y que ya se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley 1242 de 2008, la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, tal como lo establece el artículo 2 del Decreto-Ley 2324 de 1984, ejerce



jurisdicción en diez (10) segmentos claramente establecidos de igual número de ríos nacionales, incluidos los últimos 27 kilómetros del río Magdalena hasta su desembocadura y el trayecto marítimo que comprende las desembocaduras del Canal del Dique entre las bahías de Barbacoas y Cartagena.

En esos diez segmentos fluviales la injerencia de la Dirección General Marítima va más allá de ser simplemente una autoridad de tránsito o control fluvial.

De hecho la citada ley 1242 de 2008 establece, en ese mismo artículo 11, que “corresponde a la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa ejercer su potestad legal y reglamentaria sobre las naves y artefactos navales marítimos tanto nacionales como extranjeras que realicen tránsito en vías fluviales. Así mismo, le corresponde expedir el documento de cumplimiento a las instalaciones portuarias ubicadas en áreas fluviales que reciban tráfico internacional marítimo que hayan acatado los requisitos y requerimientos del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias, PBIP.”

En consecuencia, en lo que respecta a los últimos 27 kilómetros del río Magdalena, a la desembocadura del canal del Dique entre las bahías de Barbacoas y de Cartagena y a la propia bahía de Cartagena, que como se indica es en esencia un cuerpo de agua marítimo, debe ser la DIMAR quien ejerce como autoridad y no el Ministerio de Transporte. Se trata de cuerpos de agua, que no sólo le fueron instituidos a la DIMAR en normatividad previa, sino que las embarcaciones que hace presencia en esas zonas son mayoritariamente naves y artefactos navales marítimos de transporte internacional, que atienden las instalaciones portuarias de la bahía de Cartagena o los puertos marítimo/fluviales del río Magdalena cerca de su desembocadura. De hecho la DIMAR, a través de sus correspondientes Capitanías de Puerto, ejerce ya esa debida jurisdicción que le ha sido asignada previamente y con ello es la autoridad en esos cuerpos de agua y autoriza los arribos y zarpes, regula el tráfico, vigila la seguridad y en general dirige la operación de transporte que sobre esas aguas se desarrolla.

El interés que se tiene de limitar la jurisdicción o el alcance de la DIMAR viene claramente enunciado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 295 de 2020 que expresa que la ausencia de un reglamento técnico de operaciones fluviales en la bahía de Cartagena y los 27 últimos kilómetros del río Magdalena en la jurisdicción de Barranquilla, ha implicado en términos prácticos que la DIMAR aplique el reglamento de operaciones marítimas para hacer control y vigilancia de la navegación fluvial y las demás actividades portuarias fluviales.

Indica el mencionado escrito que esa circunstancia conlleva a la contratación de pilotos prácticos para mover carga seca en el río, y la necesidad de contar con un doble remolcador. En consecuencia el Parágrafo 2 del Artículo 21 del Proyecto de Ley 295 de 2020, que se refiere al otorgamiento de la licencia de tripulantes para



embarcaciones fluviales, expresa que a **las embarcaciones y artefactos fluviales que naveguen entre vía fluvial y marítima, no se les exigirá el uso de pilotos prácticos.**

La anterior pretensión de que a las embarcaciones y artefactos fluviales que naveguen entre vía fluvial y marítima, independientemente de su tamaño, o de las mercancías que transporte, no se les exigirá el uso de pilotos prácticos resulta ser, a juicio de ASONAV, una posición que genera riesgo e inseguridad en la navegación y que podría derivar en incidentes y accidentes en la bahía de Cartagena o en los últimos 27 kilómetros del Río Magdalena en donde esas embarcaciones y artefactos confluyen con el tráfico de naves de transporte marítimo internacional.

A juicio de ASONAV buscar disminuir los costos de las operaciones de transporte fluvial, ahorrando en la seguridad de las maniobras de los convoyes de barcasas que prestan servicios de transporte en esas zonas, resulta ser una práctica riesgosa, ya que suponen erróneamente que la maniobrabilidad y el manejo de esos convoyes es sencillo y que independientemente de su tamaño, o de la naturaleza de su carga, podrán operar en una bahía marítima, o en la desembocadura de un río al mar cruzándose con naves y artefactos mayores sin contar con un elemento esencial para su seguridad.

2. PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE ADICIONA EL CAPÍTULO 2 DEL TÍTULO 1, DE LA PARTE 4, DEL LIBRO 2 DEL DECRETO 1070 DE 2015, DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE DEFENSA Y SE REGLAMENTA PARCIALMENTE LA LEY 658 DE 2001 Y SE REGLAMENTA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1242 DE 2008 EN LO RELACIONADO CON EL PERMISO ESPECIAL DE PRACTICAJE Y CONDICIONES DE SEGURIDAD CUANDO CONFLUYA TRÁNSITO FLUVIAL Y MARÍTIMO

Con relación a este proyecto de Decreto, publicado en la página web del Ministerio de Transporte el 30 de agosto de 2021, se tienen por parte de ASONAV inquietudes que coinciden con lo ya expresado en apartes anteriores de esta comunicación.

Si bien ya expiró el periodo establecido por el Ministerio de Transporte para recibir comentarios sobre el mismo, lo anterior no impide poder expresar de forma respetuosa y clara las inquietudes que al efecto se tienen, cumpliendo con el deber de alertar a las autoridades sobre aspectos que desde ASONAV juzgamos inconvenientes.

En la Memoria Justificativa del proyecto de Decreto, suscrita entre otras por la entonces viceministra de Transporte Dra. Carmen Ligia Valderrama, se expresa con claridad que el practicaaje es un servicio público que se encuentra debidamente



regulado por la Ley 658 de 2001, el cual es una actividad marítima y fluvial, e inherente a los fines sociales del Estado.

Se añade en la mencionada Memoria Justificativa que “el servicio público de practicaje constituye una herramienta determinante en la seguridad del tráfico marítimo y consecuentemente representa una garantía para el desarrollo de las actividades marítimas de conservación, preservación y protección del medio marino”. Nótese que este alcance normativo se orienta al tráfico marítimo, abstrayéndose del hecho de que el tráfico fluvial exige igualmente seguridad en su operación por las mismas razones que se invocan para el caso marítimo.

La Ley 658 de 2001 “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”, establece el carácter obligatorio de uso del piloto práctico para todos los buques de bandera nacional y extranjera de más de doscientas (200) toneladas de registro bruto (T.R.B.).

No obstante, los artículos 31 al 34 de la mencionada norma, desarrollan el denominado permiso especial de practicaje, el cual permite al Capitán o patrón de un buque de bandera colombiana de arqueo igual o superior a doscientas (200) T.R.B y hasta mil (1.000) T.R.B., previo permiso expedido por la Autoridad Marítima Nacional, la entrada y salida de puerto sin piloto práctico. Así mismo, los artículos en mención describen las condiciones, requisitos y vigencia de este.

Procede el proyecto de Decreto, basado en la opción existente en los mencionados artículos 31 a 34 de la Ley 658 de 2001, a expresar en el Artículo 3 que se adicionará el artículo 2.4.1.2.7.2. Sección 7, Capítulo 2 del Título 1, de la parte 4, del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, el cual quedará así:

“Artículo 2.4.1.2.7.2. Servicio público de practicaje para Convoyes. Los convoyes con eslora menor o igual a 95 metros y manga menor a 32 metros, podrán entrar y salir de áreas geográficas con tráfico marítimo, navegar en aguas restringidas o canales para navegación marítima, realizar maniobras atraque o zarpe en puertos marítimos o cualquier otra maniobra en aguas restringidas, al mando de un Capitán o Piloto fluvial, **sin necesidad de contar con permiso especial de practicaje o piloto práctico.**”

Como se comentó en la primera parte de esta comunicación el Proyecto de Decreto coincide con el trámite que en paralelo se viene dando del Proyecto de Ley 295 de 2020 que, como se anotó, busca que la bahía de Cartagena sea considerada una vía fluvial en la cual ejerza jurisdicción el Ministerio de Transporte, por encima de la DIMAR, y que los convoyes de transporte fluvial que por allí naveguen no se les exija el uso de pilotos prácticos. (Parágrafo 2 del Artículo 21, PL 295 de 2020).



Para este efecto y sin que medie un estudio previo, ya que la propia Memoria Justificativa establece que **“No existen estudios técnicos que sustenten el presente proyecto de decreto”** consideran los redactores de la norma propuesta que los convoyes con eslora menor de 95 metros y manga menor a 32 metros puedan navegar en estas áreas, en que coinciden con tráfico marítimo, sin necesidad de contar con permiso especial de practicaaje o un piloto práctico.

Resulta sorprendente que sin que medie justificación técnica alguna, se disponga que un convoy hasta de 95 metros de eslora y hasta de 32 metros de manga no cuente con el apoyo de un piloto práctico. El tonelaje de un convoy como el señalado no solo supera con creces el tonelaje establecido para el caso de las naves marítimas), que pueden navegar sin apoyo de piloto práctico (200 TRB y excepcionalmente hasta 1,000 TRB), y se debe considerar adicionalmente el tema de la maniobrabilidad del convoy señalado. Suponen para el efecto que ese tamaño es suficientemente maniobrable o fácil de dirigir y que no supone riesgo alguno a la navegación en zonas en las cuales confluye con otras embarcaciones y artefactos navales de gran calado. Igualmente se abstraen de considerar que los convoyes que hacen uso tanto del río Magdalena como del Canal del Dique y que confluyen, en los últimos kilómetros del río o en la bahía de Cartagena, son mayoritariamente conformados por barcasas con hidrocarburos, material inflamable y contaminante, que obliga a los mayores estándares de seguridad, aspecto que es pasado por alto en este proyecto.

Por lo anterior con el debido respeto, propone ASONAV a los Ministerios de Transporte y de Defensa que puedan enriquecer la justificación del proyecto de Decreto con el debido análisis conceptual y técnico, consultando al efecto a los propios pilotos prácticos y sus asociaciones, a los capitanes de convoyes, a los puertos marítimos que operan en las zonas de confluencia de tránsito fluvial y marítimo, a ECOPETROL que es el mayor usuario de estos convoyes y desde luego a la Dirección General Marítima – DIMAR, quien como se ha expresado ejerce jurisdicción en estas zonas de confluencia.

Agradeciendo de antemano su atención a la presente me suscribo,

Atentamente,



Director Ejecutivo