

Poletti Adorno, Alberto Manuel

UNA NORMATIVA DE ORIGEN ARGENTINO AÚN VIGENTE EN PARAGUAY: LAS
NORMAS DE NAVEGACIÓN EN EL CÓDIGO DE COMERCIO ARGENTINO DE
1891 Y LA NECESIDAD DE REORDENAMIENTO LEGISLATIVO EN PARAGUAY
EN DERECHO FLUVIAL

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales nº 15, 2025, pp. 62-96

Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: 25 FEBRERO 2025

ACEPTADO: 12 NOVIEMBRE 2025

Una normativa de origen argentino aún vigente en Paraguay: las normas de navegación en el Código de Comercio argentino de 1891 y la necesidad de reordenamiento legislativo en Paraguay en derecho fluvial

Alberto Manuel Poletti Adorno¹

apoletti@vinclum.com.py

<https://orcid.org/0000-0002-0675-1134>

Palabras claves: Navegación fluvial; Hidrovía; Seguridad; Comercio; Turismo.

Resumen

El derecho de la navegación ha evolucionado como todas las ramas del derecho. Es por ello que actualizar una ley de 1891 vigente requiere la intervención de las autoridades paraguayas. Pero además la navegación fluvial contiene diferencias importantes con la navegación marítima lo que hace aún más importante reflexionar sobre un reordenamiento legislativo que debe incluir unas normas similares para los ríos comunes de la región.

Varios de los problemas que se presentan en la hidrovía son comunes a los registrados en otras latitudes y también los avances en ámbitos como seguridad social, protección del ambiente, migraciones y seguros sin dejar de mencionar la construcción de hidroeléctricas deben ser considerados en la actualización de la reglamentación nacional.

An Argentine origin regulation still in force in Paraguay: the navigation rules in the Argentine Commercial Code of 1891 and the necessity in Paraguay for regulatory reorganization related to inland waterway Law

¹ Abogado egresado de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Doctor en Derecho (Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne). Egresado de la Escuela Judicial Paraguaya. Profesor de Derecho Internacional en Universidades del Paraguay y el extranjero. Ejerce la profesión de abogado en el sector privado. Consultor y representante legal de personas físicas y empresas en instancias nacionales e internacionales. Posdoctorando en derecho en la Facultad de Derecho de Vitoria, Brasil.

Keywords: River navigation – Waterway – Security – Trade – Tourism

Abstract

Admiralty Law has evolved like all branches of law. That is why updating a law from 1891 still in force requires the intervention of the Paraguayan authorities. But in addition, river navigation contains important differences with maritime navigation, which makes even more important to consider a regulatory reorganization that should include similar rules for the common rivers of the region.

Several problems that arise in the waterway are common to those registered in other latitudes and the advances in areas such as social security, environmental protection, migrations and insurance as well as the construction of Hydroelectric dams must be considered in updating national regulations.

Las particularidades de la arcaica legislación paraguaya en materia fluvial

No genera en principio ningún problema que en Paraguay siga vigente una norma de origen argentino del Siglo XIX dado que la misma fue adoptada por el Congreso paraguayo siguiendo el procedimiento constitucional vigente en su momento. En el ámbito del derecho comparado muchas veces frente a los problemas comunes - cuya propuesta de solución pasa por el Poder Legislativo – los países se nutren de iniciativas ya aprobadas y que fueron exitosas en otros Estados. Pensemos lo que sería no tener una norma y el problema que ello podría acarrear en un ámbito tan importante para la economía como el comercio fluvial. Sin duda es preferible contar con una ley que tuvo su origen en otro país a no contar con ningún texto legal y de esta forma puede acallarse cualquier atisbo de nacionalismo jurídico. Pero el objetivo de este trabajo es presentar un alegato para la adaptación de la ley de navegación fluvial a los tiempos actuales por los argumentos que se exponen a continuación.

Considerar que normas de fines de inicios del siglo pasado en un ámbito como la navegación no ameriten una actualización es sin duda un argumento difícil de sostener debido a que se trata de un sector dinámico en la economía de los países en el que surgieron numerosos avances y sobre todo en un país que se precia de tener una de las flotas mercantes fluviales más importantes del mundo (Vázquez, 2024).

La necesidad de actualización de las normas sobre navegación fluvial es imperante más allá de que numerosas leyes hayan realizado modificaciones implícitas y parciales al texto original. Se trata de una tarea en la que el jurista debe realizar un análisis siguiendo el método exegetico y con auxilio del derecho comparado donde se observa que existen varias normas en la materia que han sido actualizadas recientemente. Recurrir a la Argentina y otros países de la región es importante debido a que compartimos los mismos ríos.

Para efectuar el reordenamiento jurídico propuesto se deben tener presente los principios de que la norma superior deroga a la de inferior jerarquía y que la norma posterior deroga a la anterior siempre que se refiere al mismo tema entre otras reglas aplicables conforme a la técnica jurídica. Además que la abrogación es dejar sin efecto totalmente una norma y la derogación solo una parte (DPEJ, Abrogación, 2024). Y también el principio de especialidad normativa que “hace referencia a la materia regulada, al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género” (CSJ, Paraguay, 2010)

I) La vigencia de una norma desde 1891 hasta la fecha

El Código de Comercio Argentino del 5 de octubre de 1889 fue aprobado en Paraguay por la ley del 29 de agosto de 1891 y entró en vigencia a los treinta días posteriores a su promulgación². El 5 de octubre de 1903 el Congreso volvió a aprobar el Código de Comercio Argentino con las leyes adicionales que habían sido introducidas posteriormente y que se contienen en la edición de dicho Código hecha por Félix Lajouane en Buenos Aires³. Francisco Mario Chacón menciona en su obra “Curiosidades del derecho paraguayo” que en 1870 ya se había adoptado el Código de Comercio argentino de 1842.

En Argentina la ley 20.094/1973 “De navegación”, la ley 27.419 “Desarrollo de la marina mercante nacional y la integración fluvio regional”, la ley 25.877 “Régimen laboral” y otras como el nuevo Código Civil o en particular el novísimo Decreto DNU 340/2025 del 30 de mayo de 2025 que aprueba el régimen de excepción de la marina mercante han dejado parcialmente sin efecto la norma de 1891 (González Lebrero, 2000:12). Ya en 1959 el

² Ley de 1891 <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/R-1-011891-L-21-0.pdf>

³ Ley de 1903 <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/R-1-011903-L-42-0.pdf>

gobierno argentino encomendó a Adolfo Atilio Malvagni la redacción de una ley general de navegación que derivó en la citada ley 20.094 con varias modificaciones a la fecha. Es importante mencionar lo que sostenía Malvagni que “la codificación aislada e inorgánica de las distintas partes [de la navegación] atenta contra la unidad conceptual de sus instituciones fundamentales” y agregó que “dejando de lado las discusiones sobre la autonomía científica de la materia, la autonomía legislativa que se ha encargado constituye un recurso de la técnica jurídica para llegar a soluciones más justas en materia de interpretaciones”.

En Paraguay la norma adoptada en dicho año sigue vigente casi en su totalidad. Así, aunque el Código de Comercio argentino fue derogado en Paraguay en parte por el artículo 2810 del Código Civil de 1985 (con excepción del libro tercero), la ley del comerciante (Ley 1034/83), las leyes sobre mercado de valores (Ley 772/79, 1284/13 y ley 5810/21), la ley de quiebras (Ley 154/1969) entre otras el libro tercero sobre navegación fluvial sigue vigente. Es cierto que algunas normas modificaron el derecho paraguayo de la navegación como la Ley 928/1927 “Reglamento de Capitanía”, la Ley 429/1957 “Creación de la Dirección General de la Marina Mercante”, la Ley 476/1957 “Código de la navegación fluvial y marítimo”, la Ley 295/1971 “Que aprueba el Decreto Ley Nº 43 de fecha 24 de marzo de 1971 por el que se establece la reserva de cargas de transporte fluvial y marítimo para las embarcaciones de bandera nacional”, la Ley 1158/1985 “Organización de la prefectura general naval” y la Ley 419/1994 “Que crea el régimen legal para la construcción y el funcionamiento de puertos privados”. A ellas deben sumarse las disposiciones que fueron firmadas en virtud de la integración del Paraguay al sistema regional y universal en materia de navegación.

La navegación comercial es un área muy importante para el Paraguay y el funcionamiento de la hidrovía lo es aún más por su condición de país sin costa marítima.

El Libro III del Código de Comercio vigente en Paraguay cuenta con dieciséis títulos y siguiendo la estructura legislativa nos referiremos los mismos en orden cronológico. No es nuestro objetivo realizar un estudio detallado sobre la materia. Existen en Paraguay trabajos importantes efectuados por especialistas que ameritan una lectura íntegra para comprender las complejidades del sistema (Brizuela, 2019; Riffler, 2019; Poletti Adorno, 2016; Constantini, 2016; Royg Benítez, 2011; Fernández Gadea, 2002; López Escobar, 1991). La

elección de ejemplos sobre temas puntuales se realiza considerando únicamente el argumento de actualizar algunas normas por los cambios tecnológicos y en otros ámbitos que son imperativos en el siglo en el que nos encontramos y sin duda no, tenían la misma fuerza al momento de la adopción de la norma.

Los Títulos del Libro III del Código de Comercio vigente en Paraguay

Títulos	Denominación	Artículos
1	De los buques	856 a 874
2	De los dueños de los buques, de los partícipes y de los armadores	857 a 903
3	De los capitanes	904 a 969
4	De los pilotos y contra maestres	970 a 976
5	Sobrecargos	977 a 983
6	De la contrata y de los sueldos de los oficiales y gente de mar, sus derechos y obligaciones	984 a 1017
7 (8)	De los fletamentos	1018 a 1119
8	De los contratos a la gruesa o préstamos a riesgo marítimo	1120 a 1154
9	Seguros marítimos	1155 a 1250
10	De los seguros contra los riesgos del transporte por tierra o por los ríos o aguas interiores	1251 a 1260
11	De los choques y abordajes	1261 a 1273
12	De las arribadas forzosas	1274 a 1282
13	De los naufragios	1283 a 1311
14	De las averías	1312 a 1350
15	Hipoteca naval	1351 a 1367
16	De los privilegios marítimos	1368 a 1378

El **Título I** que se refiere a los buques, contiene las normas sobre definición de buques, su consideración como muebles, la necesidad de que previo a la navegación el navío sea visitado, reconocido y declarado en buen estado por peritos para emprender la travesía (Pasquier, 2002), los mecanismos de adquisición y transmisión de la propiedad.

Nótese que la intervención del Cónsul argentino prevista en los artículos 860 y 1121 del Código de Comercio aparece en la Gaceta Oficial paraguaya como necesaria para los casos de enajenación en el extranjero.

Una norma que hace referencia a la adquisición por prescripción prevista en el art. 867 dispone que para ello se requiera la posesión por cinco años “con justo título y buena fe”. Esta situación, de la que no escapan embarcaciones paraguayas abandonadas en el extranjero y que es presentada frecuentemente en la prensa paraguaya (ABC, 17 de noviembre de 2003), amerita que se deba reflexionar sobre la vigencia de esta norma y ello se funda principalmente en motivos ambientales. Un buque abandonado convertido en armatoste sin atención en el medio del mar o una playa puede generar serios problemas de contaminación.

Otra norma sobre la copropiedad naval prevista y los casos de reparación previstos en el art. 884 y siguientes del Código de Comercio vigente en Paraguay da cuenta que la decisión de la mayoría se impone a la minoría pero esta puede solicitar un reconocimiento judicial en caso de oposición. Sin embargo, el art. 167 de la nueva ley argentina prevé una pericia judicial que resulta vinculante y luego de la cual todos los copropietarios deben contribuir con la reparación.

El armador, según el diccionario panhispánico del español jurídico es la “Persona física o jurídica que, sea o no propietaria de la nave, la apareja, la pertrecha y la expide a su propio nombre, y por su cuenta y riesgo, percibe las utilidades que produce y soporta todas las responsabilidades que la afectan”. En otras palabras, gestiona el barco y su operación. Debemos distinguirlo del capitán que es la máxima autoridad a bordo del barco y responsable de su navegación y seguridad.

El art. 170 de la ley de navegación argentina define al armador como “quien utiliza un buque, del cual tiene la disponibilidad en uno o más viajes o expediciones, bajo la

dirección y el gobierno de un capitán por él designado, en forma expresa o tácita. Cuando realice actos de comercio debe reunir las calidades requeridas para ser comerciante”.

El Libro III del Código de Comercio relativo a los derechos y obligaciones que resultan de la navegación no define al armador. Encontramos referencias al mismo en varios artículos (868, 870, 875 entre otros). Solo el art. 38 de la ley 476/1957 Código de navegación fluvial y marítimo considera armadores a las personas, naturales o jurídicas, que tengan en explotación, con fines comerciales una o más embarcaciones.

El art. 889 del Código de Comercio vigente en Paraguay dispone que para que la elección de armador, recaiga en persona que no sea partícipe del buque, es necesario que tenga lugar por votación unánime de todos los copartícipes y dispone que el nombramiento sea siempre revocable. Existe una falta de similitud en la parte final del título posiblemente debido a las modificaciones argentinas en la materia.

El **Título II** menciona que es el armador quien hace el nombramiento y ajuste del capitán (art. 891 del Código de Comercio vigente en Paraguay) y detalla numerosas facultades del mismo. Sin embargo, el art. 900 dispone que el armador no pueda hacer asegurar el buque, a no ser con la autorización expresa de todos los copartícipes. La norma argentina prevista en el art. 231 de la ley 20094 dispone que el fletante deba ocuparse de los gastos de seguro. Si bien no podrá discutirse la importancia del seguro, si podría ser objeto de debate la decisión de adoptar un seguro un seguro ante la falta de unanimidad en el Paraguay.

Una falta de correlación numérica nos lleva a que el **Título III** de los Capitanes inicie en Paraguay con el art. 904 y en la Argentina con el art. 907.

Se impone al capitán la tarea de formar la tripulación del buque eligiendo y ajustando los oficiales, marineros y demás hombres de equipaje, así como despedirlos en los casos en que pueda verificarlo, obrando siempre de acuerdo con el dueño, armador o consignatario del buque, en los lugares donde éstos se hallaren presentes

El capitán debe llenar cuidadosamente los deberes de un buen marino (art. 908) y es su obligación indemnizar por los daños que sufra la carga, a no ser que provengan de vicio propio de la cosa, fuerza mayor o culpa del cargador, incluyéndose los hurtos, o cualquier daño cometido a bordo por individuos de la tripulación entre otros supuestos.

El art. 923 del Código de Comercio vigente en Paraguay prevé que el capitán está obligado antes de tomar carga y mediando requisición de la parte interesada a hacer reconocer por peritos si el buque se halla en estado de navegar. La norma argentina impone esta obligación de verificación y mantenimiento del estado de navegar a diferentes personas: al locador (arts. 222), el fletante (art. 229) transportador (arts. 270 y 317), el deudor hipotecario (art. 511 bis) y ello no solo en caso de transporte de mercaderías.

En el extenso capítulo se discuten varias facultades del capitán que también están previstas en Paraguay en la ley 476/1957 “Código de navegación fluvial y marítima”.

Lo mismo podrá decirse del **Título IV** De los pilotos y contra maestres que tienen sus capítulos dentro de la citada Ley 476/1957. A este respecto es dable mencionar que la norma de 1903 no prevé disposiciones sobre porcentajes de la nacionalidad de la tripulación. El art. 30 de la ley 476/57 prevé que debe figurar en el libro del rol la nacionalidad de cada uno de los tripulantes pero no se menciona un porcentaje reservado a los nacionales. Ello si figura en el DNU 340/2025 argentino. Por ejemplo se menciona que el 75% del personal de maestranza y marinería debe estar constituido por argentinos o extranjeros con residencia permanente (art. 7 que sustituye el art. 143 de la ley 20.094) y que la navegación de cabotaje nacional será practicada por buques bajo registro argentino o extranjero conforme a la ley 27.419. A los efectos del arrendamiento se otorga el trato nacional a artefactos de bandera extranjera a casco desnudo cuya antigüedad no supere 20 años (art. 19) o se dediquen a la pesa o cuenten con un tonelaje inferior a 500 toneladas de registro bruto o se dediquen a actividades deportivas (art. 21).

En el **Título V** de la ley paraguaya aparecen los sobrecargos (art. 977) disponiéndose que aquellos nombrados por los armadores o los dueños de la carga pueden ejercer sobre el buque y su cargamento la parte de administración económica expresamente señalada en sus instrucciones; pero, aun en el caso de ser nombrado por los armadores, no pueden entrometerse en las atribuciones privativas de los capitanes, acerca de la dirección facultativa y mando de los buques, sea cual fuere la autorización que se les hubiere conferido.

El **Título VI** que se refiere a los contrata y de los sueldos de los oficiales y gente de mar; sus derechos y obligaciones. La prensa paraguaya (ABC, 4 de julio de 2021) se hizo eco de que el sector fluvial paraguayo genera impuestos directos para aproximadamente 4000

personas y que las vías acuáticas carecen de balizamiento por lo que no se puede realizar la navegación nocturna en algunos tramos. Todo ello puede ser atendido con un plan maestro de navegación que incluye el dragado, balizamiento y otras obras de infraestructura con la capacitación de los marinos.

Pero muchas normas fueron posteriormente incluidas en el ámbito laboral y en la ley 456/1957. A modo de ejemplo, el art. 991 inc. 2º del Código de Comercio aún vigente dispone que el hombre de mar solo pueda ser despedido, entre otras causas, por embriaguez habitual mientras que el art. 166 de la ley 457/1957 menciona solo a la embriaguez como causa justa para la cesantía laboral.

El **Título VII** (mencionándose erróneamente el 8) vinculado a los fletamentos contiene diversos capítulos que se refieren a la naturaleza y forma del contrato de fletamento (I) – que a su vez incluye normas sobre la póliza y el conocimiento (documento provisto por el capitán y donde se reconoce haber recibido las mercancías a bordo). Las siguientes partes se refieren a, los derechos y obligaciones del fletante y fletador (II), la resolución de los contratos de fletamento (III) y los pasajeros (IV).

Carlos Fernández Villalba (2007) menciona que la autorización del conocimiento de embarque es obligatorio por más que haya sido expedida la póliza de fletamento (Art. 1027 Código Comercio) en tanto, de mediar el conocimiento de embarque no es obligatoria la emisión de la póliza de fletamento, pues las condiciones en el conocimiento de embarque son pruebas suficientes además, del recibo de carga y de la existencia del contrato de transporte.

El art. 282 del Código de comercio francés previó en su oportunidad que se deben extender cuatro ejemplares del conocimiento. El art. 1030 del Código de Comercio de 1891 establece que el capitán debe firmar tantos ejemplares del conocimiento si así lo exige el cargador, debiendo ser todos del mismo tenor y de la misma fecha y, expresar el número de ejemplares. Un ejemplar queda en poder del capitán y los otros pertenecen al cargador. Pero en realidad hoy en día las operaciones pueden adelantarse e incluso antes del viaje y se suscriben y remiten frecuentemente por medios informáticos.

En cuanto al inicio del viaje y los riesgos, se destacan las diferencias entre la responsabilidad desde el momento de la carga.

Ley argentina 20094	Código de Comercio vigente en Paraguay
Artículo 434. - Salvo estipulación expresa de las partes, en el seguro sobre buque contratado por viaje, los riesgos empiezan a correr para el asegurador a partir del momento en que comienza la carga de los efectos en el puerto de partida, y terminan cuando finaliza la descarga en el puerto de destino, pero no más allá de los veinte (20) días de la llegada. Si el viaje es en lastre, los riesgos empiezan a correr a partir del momento en que el buque desatraca del muelle o lleva su ancla para iniciar el viaje y terminan cuando fondea o atraca en el puerto de destino.	Artículo 1082. El viaje, si otra cosa no se estipulase expresamente, empieza a correr para todos los efectos de vencimiento de fletes, desde el momento en que la carga queda bajo la responsabilidad del capitán. Fletado el buque por tiempo determinado o por meses o días, correrán los fletes desde el día en que el buque se ponga a la carga, a menos que haya estipulación expresa en contrario.

El transporte de pasajeros fue regulado en fecha posterior al Código de Comercio por numerosas disposiciones, tanto en lo que se refiere al ámbito nacional, como internacional. Por ejemplo, el art. 2º de la Ley 295/1971 reserva a las embarcaciones de bandera nacional, el transporte fluvial y marítimo, un porcentaje del total de la cargada de importación y exportación, a y de países pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se realicen por vía acuática, siempre que haya disponibilidad de bodegas, en una proporción de alrededor del 50% según el tramo.

Las normas del Código de Comercio que hacen referencia a casos de fallecimiento en el tramo, retrasos, interrupciones siguen teniendo vigencia.

Con relación al transporte internacional de mercaderías los regímenes de responsabilidad estaban previstos en las Reglas de La Haya-Wisby y las Reglas de Hamburgo (Enriquez, 2008). Algunas instituciones como la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) o UNIDROIT han bregado por facilitar las

transacciones electrónicas para la remisión de documentos de transporte, transmisión de derechos, control efectivo y entrega al consignatario.

El **Título VIII** se refiere al préstamo a la gruesa o a riesgo marítimo, que conforme al art. 1120 es un contrato por el cual una persona presta a otra cierta cantidad sobre objetos expuestos a riesgos marítimos, bajo la condición de que pereciendo esos objetos, el dador pierda la suma prestada, y llegando a buen puerto los objetos, el tomador devuelva la suma con un premio estipulado. No debe confundirse con la avería prevista en el art. 1316. Es dable destacar que entidades de seguro indican que el préstamo a la gruesa está en desuso (Mapfre, 2024)

A nivel internacional se prevé la sujeción salvo convención especial de las partes a las Reglas de York-Amberes, texto de 1950 y 1974 y las dictadas posteriormente hasta la de Sídney de 1994.

Menciona Guillermo Fronciani que los riesgos de la navegación suponen muchas veces actos y daños provocados y razonadamente que resultan inevitables y generan pérdidas económicas que no pueden ser atribuibles exclusivamente al propietario del buque. Pretender lo contrario es negar un principio de equidad por cuanto que los propietarios de los bienes salvados se benefician en perjuicio de los propietarios de los bienes sacrificados que incurrieron en gasto o perdieron todo o parte de su patrimonio en el salvamento.

Por ende, los avances en el ámbito de la tecnología, salvamento, mayor disponibilidad del acceso a auxilio así como las catástrofes naturales que pueden ser detectables hacen que las normas en la materia ameriten una discusión sin perjuicio de discutir sobre la vigencia de esta institución.

Los **Títulos IX al XV** hacen referencia a los seguros, naufragios, arribadas, averías e hipoteca naval entre otras materias. Sobre este último punto el art. 1351 fue modificado por la Ley 1448/1999 y extendió la posibilidad de constituir hipoteca no solo sobre bienes de más de veinte toneladas, sino sobre toda clase de embarcaciones de ultramar, de cabotaje mayor y medio que hayan sido previamente inscriptas en la Dirección General de Registros Públicos.

El **Título XVI** legisla sobre los privilegios marítimos. Aunque la norma de origen se refiere a los artículos 1368 a 1378, los textos del Código de Comercio que se transcriben en

sitios como la Ley Paraguaya o Lejister solo mencionan el texto nacional hasta el artículo 1376. El texto oficial publicado en la Gaceta Oficial cierra el Libro III con el artículo 1378. La doctrina especializada (Ripert, 1954:164) critica el sistema de los privilegios especiales y menciona el surgimiento de la hipoteca marítima, así como menciona los posibles conflictos de leyes cuando un buque realiza una operación en el extranjero. A este respecto es importante mencionar la Convención de Ginebra del 9 de diciembre de 1930, que regla los privilegios marítimos – no es aplicable barcos que navegan ríos conforme al art. 13 del Convenio.

II) La pertinencia de la propuesta de reordenamiento legislativo

La ley paraguaya 193/1993 “Que regula el ordenamiento de las leyes” dispone en su art. 3 el procedimiento legislativo para contar con normas actualizadas.

Artículo 1º - El texto de las leyes que contengan más de 30 (treinta) artículos y el de sus modificaciones o ampliaciones por otras leyes podrá ordenarse en un único texto como se indica en el Artículo 2º.

Artículo 2º - Los artículos se ordenarán con números correlativos desde el uno en adelante, y se reproducirán literalmente los textos originales, con excepción de la referencia o remisión a otros artículos, que se adaptarán al número de los artículos que correspondan en el texto ya ordenado. En un artículo final adicional, se hará la referencia puntual respecto de cada artículo ya ordenado, del artículo original del número y fecha de sanción y promulgación de la ley original.

Artículo 3º - Se podrán ordenar de igual manera el texto de leyes que con sus modificaciones y ampliaciones superen los 30 (treinta) artículos.

Artículo 4º - El ordenamiento de textos legales será decidido en cada caso por el Congreso, y la formulación del texto ordenado estará a cargo de una Comisión de Ordenamiento integrada por un Senador, un Diputado y un funcionario que designe el Poder Ejecutivo. Si el texto fuera ordenado por consenso de los Miembros de la Comisión de Ordenamiento, será publicado en el Registro Oficial por orden del Presidente del Congreso, en su totalidad o en la parte pertinente, con el número de la primera Ley ordenada y con el agregado de la expresión "Texto Ordenado" seguido del año en que tuvo lugar el ordenamiento. Si hubiera

divergencia entre los Miembros de la Comisión de Ordenamiento, la cuestión será resuelta por el Congreso. Los Miembros de la Comisión podrán formular consultas a las Comisiones de Legislación de ambas Cámaras del Congreso, cuyos dictámenes coincidentes serán obligatorios para la Comisión de Ordenamiento.

En la actualidad no existe en Paraguay un sitio oficial donde pueda accederse a textos actualizados y ordenados en diferentes materias. Sin duda, es una falencia y una necesidad para obtener seguridad jurídica y posibilitar el acceso al derecho a diferentes personas.

No cabe duda de que las Facultades de Derecho y las cátedras de Derecho Marítimo y fluvial existentes en el país podrían realizar tareas conjuntamente con las empresas del sector privado y órganos gubernamentales con competencia en la materia para actualizar nuestras las reglas del comercio marítimo.

En 2016, el Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política (CEDEP) realizó varias investigaciones para el reordenamiento legislativo en tres áreas: 1) Industria y Comercio, 2) Jubilaciones y Pensiones y 3) Minas y Energía. Dichos trabajos concluyeron con publicaciones de textos ordenados y sin duda, el transporte debería ser uno de los próximos desafíos.

Justamente un estudio realizado en 2021 indicó que el transporte fluvial no recibe una atención equitativa en comparación a otros modos de transporte y que la hidrovía Paraguay-Paraná está subutilizada (Rocca, 2021) y requiere de inversiones en infraestructura: dragado, ayuda a la navegación, señalización que permitan una mejor operación (Pérez, 2008).

Además se indicó que para lograr reducir los costos de exportación en el corredor de la hidrovía y en particular entre Asunción y Montevideo se requiere evitar tiempos de espera en fronteras, mejorar los servicios a la navegación y facilitar las conexiones intermodales entre otros elementos.

Algunos temas que ameritan una pronta atención

Sin perjuicio de agotar el tema, se identifican las siguientes problemáticas:

1) Falta de respuesta del Estado a déficits en la infraestructura portuaria, ausencia de mecanismos para asegurar las ventajas de un posible desarrollo del transporte multimodal

El transporte fluvial es mucho más económico que el transporte terrestre y aéreo. Con la actualización de la Red Vial paraguaya por Ley 5552/16 y su Decreto Reglamentario 5384 del 6 de junio de 2016, en realidad se podría desarrollar el transporte multimodal. Queda pendiente, siendo sumamente necesario que algún día volvamos a tener un sistema ferroviario. El tren Encarnación-Posadas opera desde setiembre de 2022 y el proyecto de tren de cercanías cuenta con un marco legal (Ley 7237/2023) que unirá Asunción e Ypacarai. Además por Ley 6084/2018 se estableció el procedimiento para la rehabilitación del ferrocarril paraguayo que data de mediados del Siglo XIX y que dejó de funcionar durante la Guerra de 1865-1870 y además tuvo varios intentos de volver a ser activado desde entonces.

A estos proyectos se suman otros como el mega-tren que unirá Brasil, Argentina, Paraguay y Chile para facilitar el transporte de cargas y personas (La Nación, Paraguay, 6 de abril de 2024). Recordemos que entre 1874 y 1961, el tren estuvo en manos extranjeras y que en el 2000 se inició el proceso de privatización del ferrocarril. La Flota Mercante del Estado se privatizó en 1991, luego de haberse producido una expansión de la flota en la década de 1970, y haberse perdido competitividad en la década de 1980 (JICA 2024 y ASAMAR 2018).

Debe mencionarse la posibilidad de construcción de numerosos puentes para mejorar la interconexión entre países en lugares donde hoy se utilizan lanchas para cruzar de un Estado a otro. Pero todo ello no fue acompañado por suficientes inversiones en puertos estatales.

El rol de los puertos privados en Paraguay es por ende, muy importante en la logística y el transporte de contenedores, granos y carga en general. Dentro de 27 puertos situados en los alrededores de la Capital (MOPC, 2020) habilitados por la Dirección General de Marina Mercante se realiza un comercio importante. Pero debido al descenso del caudal hídrico, los barcos han tenido que limitar su capacidad de carga y se encarecieron los costos del transporte (Smink, 2021).

La inversión en hidroeléctricas de Paraguay con Brasil (Itaipú) y Yacyretá (Argentina) igualmente hace importante la regulación de los ríos. Los beneficios obtenidos a través de la central generadora son importantes para la economía de los países. Su estado actual y regulación así como las renegociaciones en curso escapan del contenido de este trabajo pero si puede mencionarse que al afectar la construcción los derechos de distribución y captación

de agua son reglados por tratados internacionales al afectar territorios de dos estados (Vergara Blanco, 2018: 474)

2) Limitación de condiciones de navegabilidad. Inexistencia de señalización y balizaje fluvial para hacer posible la navegación nocturna

Debido a variaciones climáticas principalmente de los fenómenos del Niño y la Niña se producen fuertes lluvias o sequías (Diario Hoy, 19 de julio de 2024) en forma periódica en cada año. Ello hizo que se declarasen numerosas emergencias durante varios períodos al ocasionar fuertes crecidas con inundaciones o sequías que permitían incluso atravesar caminando parte de trechos que en otros tiempos, sería impensable o sumamente peligroso.

La Ley 580/1995 Que aprueba el Acuerdo constitutivo de la Comisión Trinacional para el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo prevé en su art. 4 inc. t que la Comisión analice y estudie las posibilidades de habilitar tramos navegables una vez regulado el río (Constantini, 2016)

Paraguay alcanzó en 2020, un índice de 1.85 en la conectividad de carga marítima y tres años más tarde obtuvo una puntuación de 2.0 y sigue estando entre los países con menor conectividad ocupando el puesto 168 a nivel mundial (Índice de conectividad marítima, 2023). Este cálculo realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2020) tiene su base en los cinco componentes del sector del transporte marítimo: el número de buques, su capacidad para transportar contenedores, el tamaño máximo de los buques, el número de servicios y el número de empresas que implementan buques. Luego de la pandemia de Covid, como en tantos sectores, el transporte marítimo experimentó reducciones, aunque las mismas fueron solucionándose paulatinamente.

Países	Ranking Index Mundi Año 2020 Conectividad carga marítima
Colombia	29
Perú	39
Ecuador	41

Brasil	44
Chile	46
Argentina	56
Uruguay	59
Venezuela	93
Paraguay	145
Bolivia	No disponible
Fuente https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/IS.SHP.GCNW.XQ/rankings	

Un informe de Naciones Unidas indica que la industria marítima debe emprender un proceso de transformación hacia la descarbonización sin dejar de sostener el crecimiento económico. Se debe encontrar un equilibrio entre la sostenibilidad ambiental, el cumplimiento de la normativa y las necesidades económicas para lograr un sector del transporte marítimo próspero, equitativo y resiliente en el futuro (Naciones Unidas, 2023).

El art. 5 de la Ley 928/1927 del Reglamento de Capitanías dispone que las embarcaciones nacionales o extranjeras solo puedan salir del puerto de la capital de sol a sol. En cuanto a la llegada a puerto podrán efectuarlo indistintamente a cualquier hora del día y de la noche.

Podría pensarse que con la infraestructura adecuada y el uso de la tecnología necesaria un barco lograría navegar también de noche en los ríos y acortar el tiempo de viaje en la hidrovía de los ríos Paraguay-Paraná.

Podría pensarse en el impacto que ello tendría no solo en el comercio, el turismo y el transporte de bienes entre otras áreas en la vida de las personas. Se conseguiría una importante reducción en los gastos de los pasajeros, de la tripulación y las embarcaciones. Además, redundaría en beneficios para el país. Y no estará demás imaginar que el tiempo de traslado de productos podría acortarse notoriamente si la navegación es continua. Para que ello sea posible, también se podría proyectar la necesidad de adecuar las normas laborales y de seguridad para la tripulación (Brizuela, 2018).

Un informe sobre las condiciones de trabajo en la navegación interior de América Latina que analiza el caso de la hidrovía Paraguay-Paraná (Canessa y Brunet, 2019) mencionó algunos problemas expuestos por tripulantes paraguayos entrevistados durante el estudio:

- a) La falta de balizado y profundidad (ausencia de dragado) en el río Paraguay, entre Corumbá y Confluencia, pues aumenta sustancialmente la posibilidad de un siniestro con la embarcación y pone en peligro a los trabajadores. Esto ha provocado que algunas empresas reduzcan la navegación solo a horas diurnas y la prohíban durante la noche en este trayecto de la hidrovía.
- b) La entrega irregular de ropa de trabajo y elementos de seguridad para la tripulación. Por ejemplo, algunas empresas paraguayas incumplen los estándares mínimos de seguridad, sin recibir ninguna sanción. Asimismo, debido a la predominancia de la contratación de personal por viaje o por tiempo determinado, se le proporciona vestuarios y calzados usados. Algunos tripulantes entrevistados señalaron inclusive que existen empresas donde los elementos de seguridad (casco, calzados, chalecos) los paga el propio trabajador. Además, presentaron quejas sobre la provisión de vituallas, cuya calidad se ha ido mermando.
- c) Ausencia de fumigación y mantenimiento de las embarcaciones
- d) Solo algunas empresas cumplen adecuadamente con la alimentación a bordo. Algunos armadores prefieren otorgar sumas de dinero en vez de suministrar alimentos a la tripulación durante la travesía, situación que ha provocado conflictos entre los tripulantes porque, en muchos casos, los trabajadores prefieren incorporar este dinero a su salario y no ingerir alimentos durante la navegación.
- e) Algunas empresas no cumplen con la dotación exigida en la tripulación sobre todo en la zona norte del Paraguay (de Corumbá a Asunción) debido a la falta de control de las autoridades paraguayas y ello genera muchas veces el aumento de las jornadas de trabajo.

Se desconocen estudios posteriores que informen sobre la variación o no de lo expuesto y por lo general, se debe mencionar que los datos e informes sobre actividades de navegación fluvial, al igual que las de los cruceros, son escasos y poco homogéneos. Un estudio publicado en México sobre el impacto económico del turismo de crucero en

República Dominicana da cuenta que las mejores bases de datos se encuentran América del Norte, el Caribe y Oceanía (Acosta, 2017).

3) Servicios de transporte de personas de poca calidad y baja demanda en comparación a otros medios de transporte

Como varios de los servicios de transporte fluvial en balsas son ofrecidos por particulares con el control de autoridades argentina y paraguaya, no se encuentran datos actualizados de la cantidad de personas que utilizan estos servicios de transporte para cruzar de un lado a otro.

En cuanto a los viajes en barco que se realizan en los tramos nacionales deben ser autorizados por la Prefectura Naval. La cantidad de personas que usan este servicio es ínfima en relación con aquellos que transitan diariamente las rutas terrestres o llegan al país por vía aérea.

Un estudio del Banco Mundial de 2021 mencionó que deben reforzarse las instituciones del mercado y que en cuanto a infraestructura fluvial no existe separación entre autoridades y los operadores de terminales portuarias lo que perjudicaría la competencia como los derechos de exclusividad en el manejo de ciertas cargas (Banco Mundial, 2022).

Es importante acentuar las diferencias de navegación en mar abierto y en ríos. Ya la Corte de Casación de Francia había resuelto en 1919 que la navegación marítima se caracteriza por el carácter peligroso que presenta el viaje en alta mar con relación al carácter relativamente fácil de los canales y ríos (Ripert, 1954:39). Algunos señalan que el disco Plimsoll permite distinguir los barcos de río y mar⁴. Sitios turísticos mencionan el tamaño de los barcos, las actividades a bordo y los recorridos. Obviamente los cruceros marítimos son más grandes (capacidad de entre 3000 a 4000 pasajeros), tienen mayor variedad de actividades y al recorrer sitios costeros en países no ingresan a otros lugares en el interior de los Estados. Los cruceros fluviales hoy pueden ingresar a diferentes zonas donde exista un río, son de un tamaño más pequeño (150 a 200 pasajeros, algunos más y otros menos) ofrecen

⁴ Marca de Francobordo https://www.facebook.com/paraguayfluvial/posts/el-disco-plimsoll-es-una-marca-esquem%C3%A1tica-que-han-de-llevar-los-buques-pintada-969891953220776/?locale=es_LA Quora. <https://es.quora.com/Cu%C3%A1l-es-la-diferencia-entre-un-barco-fluvial-y-un-barco-mar%C3%ADtimo>

actividades menos variadas y permiten también conocer otros países. Algunos cruceros fluviales como los del Danubio (Casanova 2022), el Rin, el Mekong (Camboya) el Yangtze (China)⁵ el Nilo o incluso el Río Amazonas⁶ de diversos recorrido y duración son muy populares en otras latitudes. En Paraguay, una empresa local realiza excursiones en lancha por el río Paraguay y sus afluentes en el territorio nacional para visualizar la riqueza de la fauna y flora local⁷.

4) La atención a empresas que prestan el servicio y el ordenamiento aplicable

Sin entrar a discutir si tal o cual gobierno realizó obras o planteó acciones en defensa de la libre navegación de ríos internacionales, lo cierto y concreto es que la falta de un marco legal adecuado desalienta la inversión en el sector. Pero también existen acciones que deben ser tenidas en cuenta e involucran a empresas privadas.

La libertad de circulación por los ríos internacionales constituye un principio general proclamado por el Paraguay en los umbrales de su independencia. En 1812, el gobierno de la Junta Superior Gubernativa, *ante las trabas impuestas por Buenos Aires*, dispuso la libre navegación de los ríos de los ríos Paraguay y Paraná para el transporte de cargas y personas. Con esta resolución, el Paraguay se adelantaba a otros países que posteriormente determinarían esta proclama como habitual y necesaria. Tres años después, en 1815, el Congreso de Viena promulgó esta norma que posteriormente garantizó numerosos compromisos internacionales (Poletti, 2016).

⁵ Club Cea Viajes. Cruceros fluviales o cruceros marítimos ¿qué eliges? <https://www.clubceaviajes.com/blog/193-cruceros-fluviales-o-cruceros-maritimos-que-eliges#:~:text=La%20principal%20diferencia%20entre%20un%20crucero%20fluvial%20y%20un%20crucero,cuerpos%20de%20agua%20m%C3%A1s%20grandes> Villalba, Mar: Diferencias entre crucero fluvial y del mar. Mi Ruta, España. Consejos viajeros <https://www.miruta.es/diferencias-entre-crucero-fluvial-y-uno-de-mar/>

⁶ Get your Guide. Cruceros por el Estado de Amazonas, Brasil https://www.getyourguide.es/manaos-1917/selva-amazonica-tour-de-3-4-dias-en-la-pension-del-rio-juma-t208404/?ranking_uuid=89c918d6-c18d-4f0f-9ea0-3f3bb7b99956

⁷ Lobo Pe Eco turismo fluvial río Paraguay https://www.facebook.com/lobopeturismopy?locale=es_LA

Merece citarse el tratado entre Francia y Argentina sobre la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay que dispone⁸:

Artículo 1.- La Confederación Argentina, en el ejercicio de sus derechos soberanos, permite la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay, en toda la parte de su curso que le pertenezca, a los buques mercantes de todas las naciones, con sujeción únicamente a las condiciones que establece este Tratado y a los reglamentos sancionados o que en adelante sancionare la autoridad nacional de la Confederación.

Artículo 2.- Por consiguiente, dichos buques serán admitidos a permanecer, cargar y descargar en los lugares y puertos de la Confederación Argentina, habilitados para ese objeto.

Artículo 3.- El Gobierno de la Confederación Argentina, deseando proporcionar toda la facilidad a la navegación interior, se compromete en mantener balizas y marcas que señalen los canales.

...

Artículo 7.- Se reserva experiencia a Su Majestad el Emperador del Brasil y a los gobiernos de Bolivia, del Paraguay y del Estado Oriental del Uruguay, el Poder de hacerse partes al presente Tratado, en el caso de que fueren dispuestos a aplicar sus principios a las partes de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, en las cuales pueden poseer respectivamente derechos fluviales.

De hecho, en el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación firmado en 1856 entre Argentina y Paraguay se sostuvo:

...

Artículo XVII. La navegación de los ríos Paraná, Paraguay y el Bermejo es completamente libre y común para los buques mercantes, y de guerra, argentinos y paraguayos, en conformidad a las disposiciones vigentes en ambas Repúblicas.

Es importante destacar que la Convención sobre el comercio de tránsito de los estados sin litoral⁹ el 29 de diciembre de 1965 y el Convenio y Estatuto sobre la libertad de tránsito

⁸ Tratados similares fueron firmados entre Argentina con el Reino Unido y los Estados Unidos también en 1853

⁹ Texto en idioma castellano: <https://www.wipo.int/wipolex/es/treaties/details/293> También disponible en:

de Barcelona de 1921 son aplicables al ámbito local¹⁰. Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 8 de julio de 1997, la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación que no fue ratificada por Paraguay.

A fines de 2018, la prensa local se hizo eco de la situación del buque “Doña Annette”, de bandera paraguaya y con matrícula 3671BT, que fondeó el día anterior cerca de las 11:00 horas en la localidad de Paraná, en Entre Ríos, Argentina, por orden de la Prefectura de ese país. Las autoridades locales le habrían exigido que dos prácticos argentinos debieran estar dentro de la embarcación para poder seguir camino hacia Buenos Aires, desde donde debían transportar 3.200.000 litros de diésel hacia Paraguay. Ello motivó un pedido de informes de la Cámara de Diputados (Expediente D-1849794). A continuación se describen algunos de los fundamentos expuestos en la manifestación de motivos.

Las situaciones descritas no constituyen hechos aislados ni exclusivos con la República Argentina. A modo de ejemplo, en 2011, luego de una huelga declarada por el Sindicato de Obreros Marítimos Unidos (SOMU) de Argentina, se procedió también a la retención de embarcaciones paraguayas en territorio argentino (Valor Agro, 2014). En 2015, se denunció el caso de trabajadores paraguayos que fueron procesados por tráfico de estupefacientes en la Argentina y habrían sido abandonados por la empresa (EA, 2015). En 2017, una comitiva se reunió con autoridades uruguayas con el objetivo de solucionar la problemática de la demora de barcos paraguayos en el puerto de Montevideo (La Nación Paraguay, 20 de noviembre de 2017).

En 2016, una sentencia judicial ordenó que las embarcaciones paraguayas naveguen sin guía judicial (Valor Agro, 2016). Ya en los últimos años el crecimiento de la flota fluvial paraguaya la haya convertido en una de las más importantes del mundo (ABC, Paraguay, 4 de junio de 2018).

El informe remitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay da cuenta del marco legal argentino que exige embarcar un práctico en zonas de practicaaje o pilotaje

<http://www.dipublico.org/10581/convencion-sobre-el-comercio-de-transito-de-los-estados-sin-litoral-nueva-york-1965>

¹⁰ <http://www.dipublico.org/11422/convenio-y-estatuto-sobre-la-libertad-de-transito-barcelona-20-de-abril-de-1951/>

obligatorio y que afecta a embarcaciones con eslora mayor de 120 metros y cuyo calado excede 20 pies conforme al Decreto 2694/91 y su modificación Decreto 817/1992 de la República Argentina. En Paraguay se debatió sobre la normativa argentina indicándose que la misma afectaba a profesionales capitanes y prácticos al exigírseles realizar viajes desde Asunción hasta el puerto de Buenos Aires y el respectivo regreso para mantener la habilitación correspondiente. Se cuestionó que siendo escasa la cantidad de buques, ello no resultaba posible en la actualidad y que muchas embarcaciones van a puertos privados o a otras terminales portuarias como las de Rosario y Santa Fe (Paraguay Fluvial, 2023). A modo de ejemplo, la ley brasileña 9432 del 8 de enero de 1997 “Que dispone sobre la ordenación de transporte acuaviario y otras providencias” establece que la operación o exploración de navegación interior de trayecto internacional está abierta a empresas de navegación y embarcaciones de todos los países, exclusivamente en la forma de los acuerdos firmados por la Unión, atendiendo el principio de reciprocidad¹¹.

Es importante destacar que como consecuencia de fenómenos climáticos que producen inundaciones o sequía, se producen situaciones de emergencia. En agosto de 2024, la Dirección Nacional de Infraestructura de Transportes de Brasil declaró situación de emergencia en la hidrovía HN-950 (Río Paraguay) y le habilitó para celebrar contratos de obras y servicios con carácter de urgencia. También en Paraguay, un país que vive en emergencias (Poletti, 2020) se autorizó al Estado en varias ocasiones contratar servicios obviando las exigencias de las contrataciones públicas debido a las situaciones de urgencia que se fueron sucediendo. Es importante destacar que las sequías no son fenómenos aislados. El canal de Panamá en 2024, también enfrentó una sequía que complicó el transporte de embarcaciones y el descenso del lago Gatún hizo también que disminuyera el tráfico habitual de barcos (Goodman, 2024).

5) Multiplicidad de normas aplicables al ámbito fluvial

Un estudio elaborado en 2009, por el Ing. Carlos A. T. Cáceres indicaba que nuestro país no aprobó convenios de la Organización Marítima Internacional que podrían generar

¹¹ Ley brasileña 9432/1997 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9432.htm

beneficios importantes. Entre ellas se mencionó el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 73/78)

Paraguay ratificó las siguientes normas de la OMI

- 1) Ley 108/1992 Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI), adoptado en Ginebra el 6 de marzo de 1948, en su versión modificada por enmiendas aprobadas mediante las Resoluciones A.69 (ES.II) del 15 de setiembre de 1964, A.70 (IV) del 28 de setiembre de 1965, A.315 (ES.V) del 17 de octubre de 1974, A.358 (IX) del 14 de noviembre de 1975, A.400 (X) del 17 de noviembre de 1977 y A.450 (XI) del 15 de noviembre de 1979.
- 2) Ley 3496/2008: Enmiendas al Convenio Constitutivo de la Organización Marítima Internacional (Institucionalización del Comité de Facilitación)", aprobadas por la Asamblea de la Organización Marítima Internacional por Resolución A.724 (17), en la ciudad de Londres, el 7 de noviembre de 1991.

Otras normas sobre seguridad vigentes en el país aprobadas en el marco de su membresía dentro de la organización citada son:

- 3) Ley 2367/2004 Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, suscrito en la ciudad de Londres, Inglaterra, el 1 de noviembre de 1974, y sus enmiendas aprobadas el 11 de noviembre de 1988, el 4 de junio de 1997 y el 12 de diciembre de 2002.
- 4) Ley 2377/2004 Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima", adoptado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- 5) Ley 2380/2004 Protocolo para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas fijas emplazadas en la Plataforma Continental", suscrito en Roma, el 10 de marzo de 1988.

Se menciona que varias de las normas son aplicables únicamente al ámbito marítimo y no al fluvial (Cáceres, 2011). Sin embargo, normas que protegen el medio ambiente como aquellas que exigen que los transportistas de productos peligrosos utilicen doble casco podrían ser aplicables también en la navegación fluvial. De hecho dentro del MERCOSUR se adoptó la Decisión CMC 15/2019, Acuerdo para la facilitación del transporte de mercancías peligrosas cuyo artículo 4º prevé que el ingreso o egreso de mercancías peligrosas

efectuadas conforme a las exigencias establecidas por la Organización Marítima Internacional serán aceptadas por los Estados partes.

A estas normas tendrían que sumarse aquellas aprobadas en el marco de la Organización de Naciones Unidas como la Ley 2615/2004 sobre el transporte marítimo de mercancías o la Convención sobre Derecho del Mar.

En ese sentido, surge la reflexión sobre si las normas del Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra sobre la hidrovía deberían formar parte del MERCOSUR. Sin duda y tal como lo destaca Leopoldo Godio el Acuerdo no se corresponde estrictamente con el Mercosur ya que en sentido estricto es preexistente a la constitución del bloque aunque puede resultar en una herramienta de orientación dado que se trata del Convenio más importante de la región en materia de transporte fluvial marítimo y habilita la navegación en puertos de cinco países en una extensión de más de 3.400 kilómetros de extensión (Godio, 2023).

Debe destacarse que esta multiplicidad también se da a nivel interno. Por Ley 1066/65 se estableció que la Administración Nacional de Navegación y Puertos puede percibir tasas. Sin embargo ante la imposibilidad de actualizar valores el Poder Ejecutivo estableció por Decreto 8125/2006 la “reposición de gastos administrativos” que fue declarada inconstitucional por violar el principio de legalidad para la imposición de tributos (CSJ Paraguay, 2018).

En el derecho internacional las comisiones fluviales (Martínez, Ferrara, 2020:231) surgieron al abrirse las puertas de la libertad de tránsito de ríos para encontrar soluciones a los conflictos de usuarios de los Estados ribereños. Sin duda la utilización de un marco legislativo común que tenga en cuenta los avances tecnológicos y desafíos de mantenimiento del medio ambiente podrán facilitar la toma de decisiones.

Conclusión

Las normas de navegación fluvial en Paraguay aprobadas en el Siglo XIX tuvieron su origen en la legislación argentina y siguen teniendo vigencia pese a los avances tecnológicos y nuevas exigencias en la materia. Posteriormente por el hecho de que el país integra con otros Estados de la región diversos organismos como el Mercosur, la hidrovía

Paraguay- Paraná o a nivel internacional la Organización Marítima Internacional se fueron aprobando otros convenios en la materia que no siempre son aplicables al ámbito fluvial.

Es necesario insistir con la actualización de las normas de la navegación fluvial pues no es lo mismo navegar en el mar que en un río. Ni las embarcaciones son las mismas ni las reglas de seguridad y la tecnología aplicable son exactamente similares. Un trayecto que anteriormente se hacía en meses hoy puede hacerse en menos tiempo. Y la cantidad de personas que pasan tiempo en largas travesías hace que se genere mayor necesidad de tratamiento de residuos.

Generalmente se celebra la construcción de nuevos aeropuertos pero no se difunden las mejoras realizadas en puertos fluviales bajo control del Estado ni de aquellas que se realizan en muelles privados. Es necesario crear excelentes condiciones para el desarrollo del transporte fluvial con buenos incentivos en la construcción de estas áreas.

La justificación de normas comunes para tramos de la hidrovía Paraná-Paraguay no solo con la República Argentina sino con otros países de la región se funda en que la vía fluvial mencionada es única. Un solo reglamento vigente o legislaciones armonizadas permitirán un mejor conocimiento de las normas aplicables a este importante ámbito de la economía nacional de los países. Por lo demás, los fenómenos climáticos comunes (sequías, lluvias extremas, inundaciones) afectan el mismo trayecto de empresas que transportan productos y personas.

Podrá discutirse si es la legislación la que conlleva a que no se ofrezcan servicios o si es que por causa de la falta de ofertas no se desarrolla el transporte fluvial de personas. En el presente, en la hidrovía Paraná-Paraguay se utiliza más para el transporte de mercancías y no así, de personas. Por todo lo expuesto, es necesario invertir para mejorar algunos tramos y hacer posible la translación de personas en mejores condiciones. Obviamente esto implica que deben existir reglas claras que tengan en cuenta la tecnología y hagan posible la navegación en todo tiempo para disminuir costos y promover el comercio en la región. También, deben preverse que situaciones como el préstamo a la gruesa han caído en desuso al incorporarse nuevas prácticas del comercio internacional.

Bibliografía

Banco Mundial (2022). Promoviendo la integración internacional del Paraguay. Políticas de comercio, inversión y competencia.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/58a3bfe4f6d501d22fe4c9f57916b263-0370012022/original/PROMOVIENDO-LA-INTEGRACION-INTERNACIONAL-DE-PARAGUAY.pdf>

Acosta Guzmán, J.A. (2017) “Impacto económico del turismo de crucero: caso República Dominicana”. *Revista El Periplo sustentable*, 33:35-55

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-90362017000200035

Aló da Silveira, E. (2020). “La propuesta de una ley de navegación marítima en Brasil. Un comparativo con Argentina”. *Revista Internacional Consinter de Direito*, 6(11): 577-604. <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00011.28>

Brizuela Servín, S.A. (2011). “Argumentaciones para sustentar el mantenimiento del Tratado de navegación entre la República Argentina y la República del Paraguay de 1967”, *Revista de Derecho UNA*, 12:475-513.

Brizuela Servín, S.A. (2018). “El trabajador fluvio-marítimo paraguayo: el contrato de ajuste”. *Revista Jurídica FCJPC*, 6(1), 68-98.

Brizuela Servín, S.A. (2019). *Derecho Marítimo*. Segunda Edición, Asunción: Editorial El Foro.

Canessa, M. y Brunet, A.M. (2019). “Las condiciones de trabajo en la navegación interior en América Latina. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná”, *OIT, Documento de trabajo* 133.

Casanova, M. (2002). “Hidrovía Paraguay-Paraná. En dónde estamos, hacia dónde vamos”. *Revista Jurídica Derecho UNA*, 3: 317-337.

Chacón, Francisco M. (2023). “Curiosidades del derecho civil paraguayo”. RC D 27/2023. *Rubinzal-Culzoni La doctrina jurídica más destacada..* <https://unr.edu.ar/wp-content/uploads/2023/03/Curiosidades-del-Derecho-Civil-paraguayo-Por-Francisco-Chacon.pdf>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2020). Index Mundi. Paraguay. Índice de conectividad de carga marítima.

<https://www.indexmundi.com/es/datos/paraguay/indice-de-conectividad-de-carga-mar%C3%ADtima>

Congreso Nacional de Paraguay, Cámara de Diputados. Expediente D-1849794. Que pide informe al Poder Ejecutivo – Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la retención de embarcaciones paraguayas en la República Argentina y los mecanismos a ser utilizados para la defensa de la libre circulación en ríos internacionales. Presentado por los Diputados Walter Harms y Sebastián García.

Constantini, F (2016) “Nuestra dejadez política y técnica en el río Pilcomayo”. *Colección Monografías de juristas nacionales (IIIJ)*, Internacional Público, Corte Suprema de Justicia de Paraguay, 2016. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/internacional-p%C3%BAblico/Fernando-Costantini-Nuestra-Dejadez-en-el-Rio-Pilcomayo.pdf>

Corte Suprema de Justicia de Paraguay (2001). *Digesto normativo de la navegación*. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Digesto_Normativo_de_la_Navegacion_Tomo_II.pdf

Enríquez, D. (2008) “Uncitral y las oscilaciones del régimen jurídico del transporte marítimo internacional de mercancías. Advertencias en torno a la búsqueda de una tercera vía”. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 8: 79-142. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100003&lng=es&tlng=es.

Enríquez, D. y Uribe, P. (2009). “Restos náufragos y derecho internacional. La Convención de Nairobi en perspectiva”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 9: 439-471. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542009000100014&lng=es&nrm=iso

Fernández Villalba, C.A. (2007): “Fletamento y conocimiento de embarque”. *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA*, 8: 101-103.

Fernández Gadea, C. (2002). (Comp.). *Legislación fluvial y marítima*. Asunción, Intercontinental.

Godio, Leopoldo M. A. (2023). “El estado de situación del transporte marítimo-fluvial del Mercosur y la necesidad de un arbitraje expeditivo y específico para el sector”. *Revista*

- de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR*, 11(20) p. 1-16. <https://doi.org/10.16890/rstpr.a11.n20.e519>
- González Lebrero, R. (2000). *Manual de Derecho de la navegación*, 4º Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: Depalma.
- Índice de conectividad marítima (2003) <https://cnc.gob.do/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Indice-Conectividad-Maritima.pdf> Setiembre
- JICA. (s/f). Flota mercante del Estado. Cooperación con el sector infraestructura. https://www.jica.go.jp/Resource/paraguay/espanol/activities/c8h0vm0000ccs175-att/activity21_16.pdf
- López Escobar, M. (1991). “Vías de navegación internacionales”. *Ponencia presentada en el Encuentro internacional sobre el derecho de la navegación y la hidrovía*. Montevideo: 23-24 de septiembre.
- MAPFRE. (2025). *Diccionario de seguros, Préstamo a la gruesa*. Madrid. <https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/diccionario-mapfre-seguros/prestamo-a-la-gruesa/>
- Martínez, J.R.; Ferrara, P y Garzón, D. (2020). *Agua y Derecho internacional*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2024). Dos nuevas embarcaciones potencian la flota mercante nacional con histórica inversión de USD 13 millones. <https://mopc.gov.py/dos-nuevas-embarcaciones-potencian-la-flota-mercante-nacional-con-historica-inversion-de-usd-13-millones/>
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (2020). Dirección General de Marina Mercante. Solicitud de Informes sobre puertos privados en el Dpto. Central.. Agosto 18. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/2158545-puertospdf-puertos.pdf>
- Naciones Unidas. (2023). Informe sobre el transporte marítimo 2023. Hacia una transición verde y justa https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2023overview_es.pdf
- Navarro Lins Brzezinski, M. L. (2012). *Direito internacional da água doce*. Curitiba: Juruá Editora.

- Pasquier, A. (2002). “Condiciones de vida y trabajo a bordo punto de vista del perito naval”. *Revista Derecho UNA*, 3: 303-315.
- Pérez, G. (2008). Transporte fluvial. “Curso de Integración y desarrollo de la infraestructura regional sudamericana. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)”. *CEPAL* https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2023overview_es.pdf
- Poletti Adorno, A. M. (2016). “Reflexiones sobre técnica legislativa: pasado, presente y futuro de una ciencia y sus procedimientos”. *Revista paraguaya de derecho, economía y política*, 1: 11-32.
- Poletti Adorno, A.M. (2016). “Nuevas perspectivas para la solución de controversias en el derecho internacional del agua y de la navegación fluvial.” *Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad Católica de Asunción*, 25: 837-848. <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/internacional-público/Alberto-Poletti-Controversias-Derecho-Internacional-fluvial.pdf>
- Poletti Adorno, A.M. (2020). “Un país que responde (o vive) en las emergencias”. *Anuario Paraguayo de Derecho Constitucional, Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional*: 51-61.
- Quintero González, J.R; Ramírez Sosa, Y.A. y Cortázar Ávila, A.M. (2020). “Transporte fluvial en Colombia: operación, infraestructura, ambiente, normativa y potencial de desarrollo”. *Revista Ciudades Estados Política*, 7(1) :49-68. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2462-91032020000100049&lng=en&nrm=iso
- Riffler, E. (2019). “Transporte internacional de mercaderías en contenedores”. *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA*, 20: 135-155.
- Ripert, G. (1954). *Compendio de derecho marítimo*. Traducción de Pedro G. San Martín. Tipográfica Editora Argentina.
- Rocca, R. (2021). “¿A la hidrovía Paraguay Paraná le falta una P?” *Revista de Derecho en Comercio Exterior*, 10: 1-5.
- Royg Benítez, M. (2011). (Comp.). *Legislación Fluvial y Marítima*, Asunción: Intercontinental.

- SENATUR (2022). “Estudio de prefactibilidad de inversión prioritaria focal. Embarcaderos y embarcaciones en el río Paraná”. *Informe final: Plan de inversión*, https://senatur.gov.py/wp-content/uploads/2022/11/embarcaderos_embarcaciones_rio_parana.pdf
- UNIDROIT (2025). *Transport Law. Study XXVII. International carriage of goods on inland waterways (1950-1976)* <https://www.unidroit.org/studies/transport-law/>
- Vergara Blanco, A. (2018). *Derecho de Aguas: identidad y transformaciones*. Santiago: Ediciones UC.

Legislación - Argentina

- Código de Comercio. (1890).
https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109500/texactley2637_libroIII_tituloIX.htm
- Ley 20.094/1973. Ley de Navegación.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43550/texact.htm>
- Ley 27.419 “Desarrollo de la marina mercante nacional y la integración fluvio regional”.
- Reglamento de Navegación marítima, fluvial y lacustre (REGINAVE) aprobado por Decreto argentino 4516/73.
- Decreto 340/2025 DNU que aprueba el régimen de excepción de la marina mercante.

Legislación - Paraguay

- Código de Comercio publicado en la Gaceta Oficial.
<https://www.csj.gov.py/cache/lederes/R-1-011903-L-42-0.pdf>
- Ley del 20 de enero de 1874 Que autoriza al Poder Ejecutivo a que proceda a la enajenación del Ferrocarril del Estado existente con sus útiles, rodantes, estaciones y telégrafos.
- Tratado de Derecho de Navegación Comercial internacional de Montevideo de 1940.
- Ley 476/1957 Código de navegación fluvial y marítimo.
- Ley 822/1962 Que aprueba y ratifica el Convenio de Cooperación sobre navegación fluvial entre la República del Paraguay y la República de Bolivia suscrito en Asunción el 18 de junio de 1962.

- Ley 1066/1965 Que crea la Administración Nacional de Navegación y Puertos.
- Ley 1202/1967 Tratado de navegación suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina.
- Ley 368/1972 Que aprueba y ratifica el Convenio sobre transporte fluvial transversal fronterizo de pasajeros, vehículos y cargas entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina.
- Ley 389/1973 Acuerdo por notas reversales con referencia al ítem 11 del Anexo B del Tratado de Itaipú sobre navegación fluvial (N.R. Nº 8).
- Ley 269/1993 Que aprueba el Acuerdo de transporte fluvial por la hidrovía Paraguay-Paraná y sus seis protocolos adicionales suscrito entre los gobiernos de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay de la República Oriental del Uruguay.
- Ley 2881/2006 Que aprueba el Séptimo Protocolo Adicional del Acuerdo de Transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira).

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Sala Constitucional. Ac. y Sent. 274 del 9 de junio de 2010. Excepción de inconstitucionalidad Roberto Carlos Melgarejo Palacios c/ Decreto 236 del 12.08.2008 dictado por el Poder Ejecutivo.
- Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Sala Constitucional. Ac. y Sent. 765 del 17 de agosto de 2018. Acción de inconstitucionalidad contra Dec. 16.218/04 y los subsiguientes Decretos de ampliaciones y actualizaciones del punto 4.4.
- Corte de Casación de la República Francesa. Rep. 13 de enero de 1919, S. 1920, I, 340, Rev. XXXI, p. 330.

Artículos periodísticos

- ABC Color. (17.11.2003). Levantan embargo e buques amarrados en Porto Alegre <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/levantan-embargo-de-buques-amarrados-en-porto-alegre-731294.html>

- ABC Color. (5.08.2011). Líder del SOUM amenaza con nuevo bloqueo al comercio de Paraguay. <https://www.abc.com.py/articulos/lider-del-somu-amenaza-con-nuevo-bloqueo-al-comercio-de-paraguay-291917.html>
- ABC Color. (4.06.2018). Destacan el posicionamiento a nivel mundial de la flota fluvial paraguaya. <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/destacan-el-posicionamiento-a-nivel-mundial-de-la-flota-fluvial-paraguaya-1709057.html>
- ABC Color (4.07.2021). Transporte fluvial en Paraguay y su importante participación en la economía. <https://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/economico/2021/07/04/transporte-fluvial-en-paraguay-y-su-importante-participacion-en-la-economia/>
- ACAD. (20.01.2020). La avería gruesa en el seguro marítimo. Paraguay Fluvial. <https://paraguayfluvial.com/la-averia-gruesa-en-el-seguro-maritimo/>
- Ámbito Financiero. (22 05.2025). Cuestionan la aprobación del régimen de excepción a la marina Mercante. Disponible en:
<https://www.ambito.com/politica/cuestionan-la-aprobacion-del-regimen-excepcion-la-marina-mercante-solo-va-traer-desempleo-y-desinversion-n6148313>
- ASAMAR. (25.01.2018). Historia de la flota mercante del Estado paraguayo. <http://www.asamar.org.py/es/historia-de-la-flota-mercante-del-estado-paraguayo-n359>
- Caballero, A. (17.02.2022). “Paraguay, de ser pionero al único sin tren de transporte en Sudamérica”. *Diario Última Hora*. Entrevista a Constantino Lissandrini. <https://www.ultimahora.com/paraguay-ser-pionero-al-unico-tren-transporte-sudamerica-n3048925>
- Cáceres, C. (15.05.2011). “La situación de nuestro país en la Organización Marítima Internacional”. *Diario ABC Color*. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/la-situacion-de-nuestro-pais-en-la-organizacion-maritima-internacional-258474.html>
- Cáceres, C. (26.12.2009). “Nuestro país no aprueba convenios que mejorarían la calidad de la flota”. *Diario ABC Color*. <https://www.abc.com.py/articulos/nuestro-pais-no-aprueba-convenios-que-mejorarian-la-calidad-de-la-flota-53827.html>

- EA. (16.01.2015). Tripulantes presos en Argentina denuncian abandono de empresa. <http://ea.com.py/v2/tripulantes-paraguayos-presos-en-argentina-denuncian-abandono-de-empresa/>
- Goodman, P. S. (14.08.2024) “Una solución disruptiva para salvar el canal de Panamá”. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2024/08/14/espanol/sequia-canal-panama-2024.html>
- Hoy (19.07.2024). “Ríos Paraguay y Paraná con tramos en los que se puede cruzar a pie y afectará a bolsillos”. <https://www.hoy.com.py/nacionales/2024/07/19/rios-paraguay-y-parana-con-tramos-en-los-que-se-puede-cruzar-a-pie-y-afectara-a-bolsillos>
- La Nación (20.11.2017). “Delegación paraguaya busca destrabar demora de buques en Uruguay”. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2017/11/20/delegacion-paraguaya-busca-destrabar-demora-de-buques-en-uruguay/>
- La Nación (29.10.2023). Argentina exige realizar viajes redondos para habilitar a capitanes de embarcaciones. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2023/10/29/argentina-exige-realizar-viajes-redondos-para-habilitar-a-capitanes-de-embarcaciones/>
- La Nación (6.04.2024). Basilio Núñez trabajaría en megaproyecto de conexión con senador argentino. <https://www.lanacion.com.py/politica/2024/04/06/basilio-nunez-trabajaria-en-megaproyecto-de-conexion-con-senador-argentino/>
- Paraguay fluvial. (18.03.2023). “Mas de 500 profesionales capitanes y prácticos podrían ser inhabilitados debido a exigencia de autoridades argentinas”. <https://paraguayfluvial.com/mas-de-500-profesionales-capitanes-y-practicos-podrian-ser-inhabilitados-debido-a-exigencia-de-autoridades-argentinas/>
- Simone, O. B. (7.08.1998). “Cumplió 25 años la ley de navegación”. *La Nación Argentina*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/cumplio-25-anos-la-ley-de-navegacion-nid217774/>
- Smink, V. (06.10.2021). “3 problemas inesperados que está generando en Sudamérica la histórica sequía del río Paraná”. *BBC News Mundo Cono Sur*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58771149>

- Valor Agro. (16.02.2016). La libre navegación es una realidad: Argentina retira guía de barcazas paraguayas. <https://www.valoragro.com.py/politica/la-libre-navegacion-es-una-realidad-argentina-retira-guias-de-barcazas-paraguayas/>
- Valor Agro. (9.12.2014). Convoyes paraguayos sufren nuevo chantaje sindical en Argentina. <https://www.valoragro.com.py/mercados/convoyes-paraguayos-sufren-nuevo-chantaje-sindical-en-argentina/>
- Vázquez, R. (12.06.2024). “Flota mercante paraguaya, motor de la economía que crece con fuerza”. *La Nación*.
https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2024/06/12/flota-mercante-paraguaya-motor-de-la-economia-que-crece-con-fuerza