

## La Ley de Puertos y su Reglamentación

POR FRANCISCO MARIO GARCIA

### I. Enunciación

Según la definición que da el Diccionario Enciclopédico Salvat, en el Tomo X, página 259 "Puerto" es el lugar de la costa defendido de los vientos y dispuesto para seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico y armamento y, concluye que pueden ser naturales y artificiales según respondan a la obra total de la naturaleza o bien, cuando, en su concreción, hubiere intervenido la mano del hombre.

Los singulariza según su destino en "Puerto de Depósito" a aquellos en los cuales la mercadería puede ser desembarcada y luego almacenada en recintos linderos para su estacionamiento, manipulación, clasificación, verificación, etc.; "Puerto Franco" el que es habilitado para ciertas importaciones y exportaciones; "Puerto Militar" que es donde se cumplen tareas que hacen al desenvolvimiento y cometido de las fuerzas armadas. También alude a lo que se denomina "Puerto Seco" diciendo que es el lugar de las fronteras donde funciona una aduana.

Traje a colación estas definiciones que en la actualidad no conjugan todas las alternativas que pueden suscitarse, atendiendo a la realidad económica que viven los pueblos y en tal sentido me refiero a un concepto que surge de la explicación que da el Código Aduanero -Ley 22.415- en su artículo 5º, apartado 2, inciso b) al definir "Zona primaria aduanera" reconociendo que están comprendidas en ellas también los "puertos". De ello se deduce que cabrá considerar como "aéreos" los que están

instalados en los aeropuertos donde se embarcan y desembarcan mercaderías con intervención aduanera y además los "Puertos Secos" ubicados en las zonas primarias aduaneras de las dependencias terrestres del interior del país en las que se llevan a cabo operaciones con mercaderías transportadas por camiones y ferrocarril y, obviamente, sujetas a control aduanero.

La Ley 24.093 denominada "Ley de Puertos", no tuvo en cuenta ni los "aeropuertos" ni los "puertos secos" (terrestres) circunscribiéndose particularmente a los puertos acuáticos y para avalar esa premisa denomina "puertos" a "los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas y aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencias de carga entre los medios de transporte acuático y terrestre; embarque y desembarque de pasajeros y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales...".

Remontándonos en el tiempo cabría decir que el primer puerto acuático de nuestro territorio, considerado como tal habría comenzado a funcionar, con un criterio más estable, a partir del siglo XVII en un pequeño tramo de la costa del Riachuelo, sin poder precisar fecha.

El primer documento detectado es la "Carta de los oficiales reales de Buenos Aires" de fecha 18 de setiembre de 1721 informando al Rey sobre la conveniencia de que se levante en ese lugar una Aduana porque las tareas portuarias de vigilancia se cumplieran en una choza de paja por

haberse quemado la barraca allí existente. Todo ese petit complejo "aduanero-portuario" estaba emplazado en una zona llena de pajonales y pantanos. Su ubicación comprendía el predio de lo que hoy está circundado por las calles Belgrano, Balcarce y Venezuela en la cual estaba el frente del río.

Recién en el informe de la Contaduría General, datado en Madrid el 19 de mayo de 1770, respondiendo al reclamo de los Oficiales reales de Buenos Aires se acuerda la realización de obras con la construcción de un "muelle de madera" en donde cómodamente -dice- se faciliten no solo "las descargas de ropas", sino también los transportes a la otra banda del "Riachuelo", lo que a su vez, pondría a menor riesgo la zona por las crecidas de río que en algún momento, se adujo, llegaron a los cuatro metros de altura.

Las primeras Ordenanzas de Aduana elaboradas en el año 1778 y puestas en vigencia el 1º de mayo del año siguiente hicieron referencia a las medidas que deben practicarse en la zona portuaria con los "bajeles de guerra" y con los "buques correos".

Desde siempre el desenvolvimiento de las tareas portuarias tuvo su correlato con las aduaneras y es por eso que traigo a colación estos comentarios que están insertos en el Boletín de la Dirección Nacional de Aduanas del año 1938.

El 25 de junio de 1778 se crea la Aduana en el Puerto de Buenos Aires así llamado en la Cédula Real correspondiente la que, además, tendrá a su cargo la atención de las operaciones en el muelle y el cobro del derecho de almacenaje por el depósito en el edificio de la Aduana.

Continuando con el tema portuario y su regulación en los tiempos de la Colonia y los iniciales de nuestra emancipación los cometidos obligados para su desarrollo y conservación estuvieron a cargo de los

gobiernos de turno, sin que se tomaran medidas superlativas como para poder mencionarlas.

Por ello es que ahora paso a relatar las distintas habilitaciones portuarias que rigieron a partir de la vigencia de nuestra Constitución Nacional, comentando las circunstancias fácticas que privaron en ese entonces y que se pusieron de manifiesto en distintas leyes, como por ejemplo:

Ley 480: Habilitación para el comercio interior y exterior como aduanas menores los puertos de la Ensenada de Barragán, Bahía Blanca y Patagones en el litoral de la Provincia de Buenos Aires "quedando a cargo del Poder Ejecutivo los gastos que se demanden".

Ley 496: Ejecución de obras en la rada del Puerto de Buenos Aires cuyos gastos serán subvencionados por el Gobierno Nacional con participación del Gobierno de la Provincia.

Ley 903: Autorización al Poder Ejecutivo para contratar con Francisco M. Torres y Cía. la construcción de un muelle en el puerto de Santa Fe.

Las primeras leyes atendieron a los propósitos gubernamentales de habilitar distintos puertos marítimos y fluviales en el interior del país autorizando la realización de los estudios pertinentes, en algunos casos a cargo del Estado y en otros con la intervención de firmas particulares.

Ley 1738: Concesión del Puerto de Mar de Ajó a Ezequiel Ramos Mejía y Cía.

Ley 2207: Puerto de Mar del Plata. Autorización al Poder Ejecutivo para conceder su construcción y explotación a Sixto Fernandes, Alfredo Francesconi y Vittorio Domicolini.

Ley 3824: Puerto Comercial de Mar el Plata desde Cabo Corrientes a Punta Iglesia. Concesión a Angel Gardella y Cía.

Ley 2661: Puerto Bahía Blanca. Concesión a Luis Link para la construcción y explotación desde la boca de arroyo Naposta al este.

Ley 3885: Puerto Comercial de Rosario. Concurso para su construcción y explotación.

Ley 3899: Puerto Comercial - Bahía Samborombón - concesión a Tomás Agostino y Juan Scarcella.

Ley 3964: Puerto Comercial de Cabotaje en el río Quequén. Concesión Angel Gardella y Cía.

Ley 4142: Puerto de Guleguaychú. Concesión a Domingo Sobral para su construcción y explotación.

Ley 4143: Puerto de Ñandabuyzal sobre el río Uruguay en la provincia de Entre Ríos. Concesión a Saturnino J. Unzué para construirlo y explotarlo.

Ley 4205: Puerto de Campana. Concesión a Rodrigo Botet y Cía. para construirlo y explotarlo.

Ley 4914: Puerto Comercial de Bahía San Blas y un muelle en la ribera norte del Río Negro en Carmen de Patagones. Concesión a Francisco Mulhall.

Ley 6017: Puerto a ultramar y cabotaje sobre el río Paraná frente a Villa Constitución. Concesión a Alejandro de Chapeaurouge para construirlo y explotarlo.

Ley 5122: Puerto sobre el río Paraná cerca de la boca de la Laguna San Pedro. Concesión a Eduardo Dosin y Cía. para construirlo y explotarlo.

Estos ejemplos tomados como los más significativos precisan el criterio imperante en la época que abarca desde la mitad del siglo pasado hasta el año 1911 cuando la Ley 8389 dispone que la administración del Puerto de la Capital estará exclusivamente a cargo de una repartición que se denominará Dirección General del Puerto de Buenos Aires dependiente del Ministerio de Hacienda.

A partir de ese entonces la premisa privatista se va transformando en estatista y en cierto modo hace eclosión cuando el Poder Ejecutivo por el Decreto 132.869 del 9 de octubre de 1942 dispone la adquisición del Puerto de Rosario por el Gobierno Nacional. Pero es a partir de 1943 cuando toman primacía las regulaciones establecidas que promueven medias relativas a las explotaciones de todos los puertos de la República por conducto del Ministerio de Obras Públicas, comenzando por determinar la fiscalización de todas las instalaciones portuarias acordadas a particulares. Estas medidas fueron asumidas por los decretos 1.869; 3.388 y 10.059 todos de ese mismo año 1943.

Siguiendo ese criterio, por el Decreto 906 del 30 de marzo de 1946 se dispone la expropiación de las instalaciones portuarias y de las acciones de propiedad de particulares de la Cía. Muelles y Depósitos de La Plata y, como corolario, por el Decreto 20.631 del 11 de Julio de 1947 se dispone que el Gobierno Nacional se hará cargo de todos los terrenos e instalaciones que integran el sistema portuario de Zárate por haber cesado el usufructo de la Empresa Ferrocarril Central de Buenos Aires. Finalmente en el año 1949 se crea la Dirección Nacional de Puertos (Decreto

8.803) y acorde con sus disposiciones se procede a gestionar y lograr la transferencia del Puerto de Santa Fe al Ministerio de Transportes.

Posteriormente la Ley 14.184 en su Capítulo XXV, acápite G3 -Explotación Portuaria- declara que el Estado tendrá a su cargo la explotación portuaria en su carácter de servicio público esencial para la economía del país, que la considerará como unidad técnico-comercial de empresa para el mejor logro a sus fines. A raíz de ello el Decreto 10.576 de 1952 provee que la conservación de las instalaciones portuarias y sus servicios quedarán a cargo de la Dirección Nacional de Puertos y de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables.

## II. Análisis de las disposiciones de la Nueva Ley

Hecho este "racconto" donde intentamos traer sobre el tapete las dos filosofías que privaron en cada época, vamos a puntualizar las disposiciones de la Ley 24.093 que apunta al criterio primero y al decreto reglamentario que fija su operatividad.

Este nuevo ordenamiento legal determina que se requiere la habilitación del Estado Nacional de los puertos comerciales e industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial, debiendo comunicarse la decisión al Congreso Nacional dentro del plazo de (10) diez días hábiles contados a partir de la fecha del decreto respectivo.

Los clasifica según su titularidad en **nacionales, provinciales, municipales y de los particulares** y, según su uso en: **públicos y privados**; atendiendo a su destino en **comerciales, industriales y recreativos en general**, entendiéndose para estos últimos los que se dediquen a los deportes, los científicos o turísticos

locales.

Los puertos que ya están habilitados mantienen su vigencia mientras continúe la actividad de los mismos.

A solicitud de las provincias y/o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los puertos de propiedad y/o administración estatal pueden ser transferidos por el Poder Ejecutivo Nacional al dominio o administración de la actividad privada o bien, desafectarlos.

En el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe dicha transferencia sólo podrá efectuarse a condición de que, previamente, se hayan constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales, que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos. La administración de los puertos nacionales podrá operar y explotar éstos por sí, o bien ceder la operatoria y explotación a personas jurídicas estatales, mixtas o privadas a través de contratos de concesión, de uso o de locación total o parcial, mediante el procedimiento de licitación pública. Asimismo aquéllas podrán celebrar acuerdos con personas físicas o de existencia ideal a fin de reparar, modificar, ampliar o reducir las instalaciones existentes o constituir otras nuevas.

Otra de las posibilidades que da la Ley es la de que los particulares puedan construir, administrar y operar puertos de uso público o de uso privado en terrenos fiscales o de su propiedad.

Asimismo resuelve definitivamente un tema que, en su momento fue conflictivo, cuando dice que los buques y las cargas que operen en los puertos particulares estarán exentos del pago al Estado de derechos y tasas por servicios portuarios que ésta no preste efectivamente. En épocas pretéritas se exigía el pago de la tasa por guinche, cuando se operaba en lugares

donde estaban instalados, aun cuando en la carga no se hiciere uso de ellos.

Hasta aquí, en términos generales, lo sustantivo de la ley y ahora pasaremos a comentar su reglamentación dada por el Decreto 789 del 19 de abril de 1993, publicado en el Boletín Oficial del 22 de ese mismo mes y año que reglamenta determinados artículos y empieza por el 3º que prescribe la exclusión del régimen previsto en la ley de los puertos y sectores destinados exclusivamente para uso militar o el ejercicio del poder de policía estatal. A este efecto la reglamentación prescribe que las autoridades militares o policiales que deban efectuar movimientos u operaciones de sus buques en canales, dársenas y secciones portuarias, fuera de los destinados exclusivamente para uso militar o ejercicio del poder judicial deberán coordinar dichos movimientos u operaciones con las autoridades públicas o particulares de los puertos que la administren u operen.

En relación al art. 5º de la Ley se resuelve que la habilitación pertinente de los puertos comerciales o industriales deberá ser solicitada a la Autoridad Portuaria Nacional por el titular del dominio de cada puerto presentando el título o instrumento correspondiente que acredite su derecho. Los puertos o instalaciones portuarias que no se encuentren afectados al comercio o la industria están excluidos de la obligación de formalizar el trámite de la habilitación por el Poder Ejecutivo Nacional pero, no obstante, se deberá cumplir con las disposiciones que dicten las autoridades competentes.

En los casos de los puertos cuya habilitación se solicite para un lugar donde no existe jurisdicción aduanera o control aduanero permanente u ocasional se aplicará el sistema o régimen de control que previamente haya sido propuesto por la Administración Nacional de Aduanas conforme a las características operativas de

cada puerto.

Para estos supuestos la repartición aduanera tiene una herramienta que es de larga data que responde al Decreto del 11 de mayo de 1897 reafirmado por el Decreto 5.377 p. Nº 25 del 19 de mayo de 1951 (Boletín de la Dirección Nacional de Aduanas año 1951, pág. 347) que faculta para habilitar con carácter "intermitente" los parajes de que se trata donde se permitirán hasta 72 operaciones anuales, sin limitación mensual.

En el artículo 6º se señala que serán habilitados como puertos aquellas instalaciones capaces de efectuar la transferencia de carga entre el medio de transporte acuático y terrestre, cuando el conjunto de las mismas permita individualizar sectores o terminales. En todos los casos estas instalaciones deberán constituir un núcleo de prestación integral de servicios directos o indirectos a los buques y mercaderías que atiendan.

En el artículo 8º se determina que las solicitudes de cambio de destino podrán ser totales o parciales o que también se podrá requerir habilitaciones de sectores o nuevas instalaciones de sectores o nuevas instalaciones cuyo destino sea diferente al de la habilitación inicial del puerto, que continuará operando en dicho destino.

Por su parte el artículo 9º declara que las solicitudes de habilitación definitiva de puertos en funcionamiento deberán ser elevados a las autoridades de aplicación como recaudo de las habilitaciones y/o autorizaciones otorgadas por la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables y por la Administración Nacional de Aduanas declarando que para ello cuentan con la vigilancia de la Prefectura Naval Argentina.

Se entiende que un puerto se encuentra en actividad mientras no haya dejado de operar en el destino para el cual fue habilitado, por el plazo de un año contado desde

la última operación.

Las provincias tienen un plazo de sesenta días contados a partir de la vigencia de esta reglamentación, es decir hasta el 21 de Junio de 1993, para solicitar la transferencia de dominio o administración de los puertos ubicados en su jurisdicción. Quedan convalidadas las transferencias de puertos efectuadas a favor de sus provincias que así lo hubieren gestionado en los términos del Decreto 906 del 9 de mayo de 1991 (B. O. 14-05-91).

En cuanto hace al puerto de Buenos Aires su gestión y administración se dividirá en sectores: 1 Puerto Nuevo; 2 Puerto Sur y 3 Puerto Dock Sud.

En el artículo 19 se dispone que en los puertos de uso público comerciales, sus titulares deberán disponer en forma directa o por intermedio de terceros contratados: a) los servicios de remolque, maniobra, amarre y practicaje; b) servicios de agua potable y c) servicio de control de contaminación ambiental.

Por último el artículo 23 indica cuáles serán los hechos considerados como faltas graves por parte de los administradores o titulares que pueden dar lugar a sanción y cuya reiteración importa la aplicación de la sanción de caducidad de la habilitación.

### III. Conclusiones

Los puertos cumplen una trascendente función en nuestro país, cuya ubicación geográfica requiere utilizar el transporte por agua de la gran mayoría de los productos que importa y exporta.

En los últimos tiempos ya se había tomado conciencia que la situación de los puertos argentinos que pertenecían al

Estado podía calificarse de "calamitosa" y obsoleta a tal punto que informes técnicos reproducidos en medios de comunicación señalaban que muchos de ellos operaban por debajo del 50% de su capacidad con graves deficiencias en los sistemas de seguridad, comunicación y almacenaje con problemas que arrastran desde hace muchos años, todo lo cual obedece fundamentalmente a la desinversión en el sector.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (C.E.P.A.L.) declara que los puertos económicos y eficientes constituyen el mejor aliado para el desarrollo de una región.

La sanción de esta Ley demandó un lapso de varios años para su consideración porque estaban en el tapete dos posturas: una medianamente estatista y otra privatista, a tal punto que en un momento se la señaló como "atrapada sin salida". Triunfó la segunda que creemos que dará un vuelco favorable desplazando la inercia que rigió durante tantos años.

Para terminar con otra referencia a la época colonial con la que inicié este trabajo me resulta oportuno señalar que la Real Cédula del 2 de febrero de 1778, concediendo el comercio libre para el Puerto de Buenos Aires, decía que "todos mis vasallos de España pueden llevar o remitir con encomendadores y factores según las leyes de Indias los frutos, géneros y mercaderías de estos reinos". En España en ese período los puertos de las Islas Canarias y Mallorca obraban a través de concesionarios particulares... Seguidamente la Real Cédula del 8 de febrero de 1779 aclara que atendiendo a lo establecido en la anterior "queda al arbitrio de los comerciantes la elección del que más les acomode para su desembarco".