

1450

# ¿POR QUE REMAR CONTRA LA CORRIENTE?

Por el Dr. Osvaldo C. Fornari Costa (\*)



La historia de los puertos argentinos nos muestra su íntima ligazón a la historia aduanera: más de cincuenta años de guerras intestinas fueron necesarias para conformar nuestro sistema federal, sin que ello diera lugar al desarrollo paralelo y necesario a la luz del nítido perfil exportador que define a nuestra economía de una estructura o sistema portuario.

Si por **sistema portuario** entendemos a **un conjunto orgánico de instalaciones, de infraestructura, medios de acceso, coordinación funcional operativa y administrativa y un encuadre de política global que distribuye con racionalidad los medios técnicos, físicos y humanos disponibles con el propósito de alcanzar determinadas metas de gestión, pro-**

**moción y crecimiento;** podemos afirmar enfáticamente que en nuestro país no ha existido, ni existe tal sistema.

La primigenia y pionera gestión privada en puertos durante los últimos años del siglo pasado y el primer tercio del presente, conformó una infraestructura concentrada, regional y operativamente, pero articulada desde el exterior. Este esquema hace crisis a partir del los años '30, con el trastocamiento mundial de los liderazgos comerciales que viabilizaron el crecimiento económico nacional para determinados países entre ellos, el nuestro. La era de la intervención estatal había llegado.

Sin embargo, tal como ocurrió con la nacionalización de otras empresas, el papel de la gestión estatal, más



(\*) Asesor Legal de la Cámara de Propietarios de Puertos Privados Comerciales.

allá del empuje y propósitos iniciales, fue desdibujándose progresivamente, consumiendo la iniciativa en pesadas estructuras burocráticas que han servido en los últimos decenios para trabar, ahogar y distorsionar los diferentes emprendimientos; a la par que ha contribuido a conformar un espeso entramado de organismos reparticiones y oficinas que superponen sus funciones, confunden sus atribuciones y diluyen los canales y mecanismos de decisión. En este plano es paradigmática la interrelación, no orgánica, de funciones entre la Administración General de Puertos, Capitanías de Puertos, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Junta Nacional de Granos, Administración Nacional de Aduanas y Ferrocarriles, entre otros.

Obviamente este sistema centralista, monopólico, antifederal e ineficiente, contó con el soporte doctrinario y legislativo correspondiente, plasmado tanto en la errónea interpretación de normas constitucionales y del Código Civil, como en el dictado de decretos, resoluciones y disposiciones sobre la materia.

Es recién a fines de la década del '70 que comienza a revertirse esta tendencia con el dictado de las leyes 22.080 y 22.108. La primera, si bien no legisla sobre la actividad sino sobre las políticas portuarias, reconoce, acepta y alienta la actividad portuaria provincial, municipal, de empresas del estado, privadas y de los particulares. La segunda, modificatoria del D.L. 6696/63, reconoce y regula la existencia de elevadores (incluidos los terminales de embarque de granos) de propiedad privada, que funcionen y operen bajo el régimen de servicio público o privado; como así también que "los elevadores o instalaciones terminales y de campaña, situados en tierras del dominio público, inclusive en las zonas costeras, podrán ser de servicio público o privado".

Nacen así la mayoría de los puertos de propiedad y uso privado construidos sobre las barrancas del Paraná, como así también el de Puerto Quequén, edificado por particulares sobre instalaciones del dominio público y destinado al servicio público; demos-

trativos de que la inversión privada, amén de multifacética, se hace presente no bien advierte un clima de estabilidad y seguridad.

El cambio experimentado por la tendencia estatista hacia la privatista, generó expectativas de mayores inversiones que trajeron aparejada la búsqueda de seguridades jurídicas. Aquí se agudizó la necesidad de cubrir el vacío legislativo en materia portuaria, ya que hasta este momento los propietarios de los puertos habían debido recorrer un verdadero palangre de organismos gubernamentales, cumplimentando en cada uno de ellos un trámite diferente a fin de obtener la aprobación de la obra de arte; de sus plantas de almacenaje y sistemas de embarque; habilitación de los elementos de medición; otorgamiento de atención aduanera; conformidad con el cumplimiento de las normas de sanidad ambiental, laboral y de seguridad de la nevegación.

#### **Nacen así los "proyectos de ley de puertos".**

Lentamente, primero, y con un mejor ritmo (producto de la práctica), después se van uniendo voluntades, resignando válidos intereses sectoriales y aunando criterios. Se aglutinan las entidades y 17 de ellas, nucleadas voluntariamente en la Comisión de Usuarios del Transporte -C.U.T.- proponen y dan consenso a un proyecto de ley que, impulsado por el oficialismo de ese momento, ingresa al Congreso presentado por los Senadores Trilla y Del Villar y recibe trámite parlamentario en el período de Sesiones Ordinarias del año 1988.

De allí en más los hechos son conocidos. El oficialismo se transformó en oposición y viceversa. Los "proyectos" proliferaron de la mano de los senadores Aguirre Lanari y Romero Feris y de los diputados Ibarbia, Siracusano y Bisciotti. Todos ellos son coincidentes en su esencia, existiendo variantes sobre un mismo fondo y así legislan sobre el dominio, uso y destino de los puertos; habilitación de los puertos en funcionamiento y a crearse; concesión de los puertos estatales y autoridad de aplicación.

La "Comisión cabeza" del proyecto Trilla pasó a ser presidida por el Senador Vaca y se abocó al tratamiento de su texto y del de los Proyectos de los Senadores Aguirre Lanari y Romero Feris. El estudio insumió un período completo de sesiones ordinarias, con reuniones de asesores de los legisladores con el Grupo Técnico de la C.U.T.; audiencias públicas de las que participaban Senadores integrantes de las distintas Comisiones interesadas, y donde se escucharon las opiniones "de todos los sectores interesados" (al decir del propio convocante); e inclusive, el Sr. Vaca conjuntamente con varios Senadores integrantes de Comisiones vinculadas con el Proyecto, realizaron una visita a instalaciones portuarias privadas de la zona de San Martín y Rosario, donde recibieron de las bases sindicales, afines a la actividad, el apoyo al proyecto de ley en análisis.

La opinión generalizada determinaba que existiendo consenso respecto de los textos en análisis -compatibilizados entre sí- serían aprobados; pero sorpresivamente, el 27 de setiembre de 1990, las Comisiones designadas para considerar los proyectos Trilla, Romero Feris y Aguirre Lanari (Asuntos Administrativos y Municipales; Obras Públicas; Transportes; Presupuestos y Hacienda y Economías regionales) suscribieron —con disidencias parciales de varios de sus miembros— un Dictamen de Comisiones aconsejando el proyecto de ley que pasó a llamarse **Proyecto Vaca**. Desde que tomó estado público hasta la fecha, mucho (y no favorable, precisamente) se ha escrito sobre el mismo.

#### **Una prieta crítica resalta los siguientes aspectos negativos:**

Concibe a los puertos únicamente como de propiedad del Estado Nacional. Los construidos en tierras de propiedad de los particulares quedan sujetos a ser considerados **bien del dominio público del Estado**;

Se insite sobre el concepto de servicio público excluyente y monopólico por parte del Estado. El volumen de las operaciones no puede ser el vector condicionante del carácter de "servicio público";

Contra el principio de desregulación, se regresa al reglamentarismo e intervencionismo estatal, burocratizado y ahogando la posibilidad de fomentar el interés en la actividad portuaria;

Se bloquea y desalienta en forma definitiva la posibilidad de nuevas inversiones en la actividad portuaria;

El sistema de habilitaciones propuesto consolida la incertidumbre jurídica de los puertos privados existentes, que operan eficientemente;

Se condena al país a la obsolescencia y desaparición de los puertos existentes;

Se engaña a las Provincias, condicionándoles la devolución o instalación de nuevos puertos al arbitrio del Estado Nacional;

Se establece un régimen disciplinario de evidente contenido penal,

sin tipificar la infracción y delegando la facultad de su determinación.

Los senadores que aprobaron el Dictamen **en disidencia parcial** presentaron un nuevo Proyecto de Ley de Puertos en el último período extraordinario de sesiones.

**De los Fundamentos de su Despacho en Disidencia, extractamos:**

Contrariamente a la tradición de este Cuerpo de presentar un proyecto único, nos hemos visto obligados a proponer, en minoría, este proyecto, frente al que han elaborado y aprobado en mayoría las Comisiones que han tratado el tema, encabezadas por la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales. Este proyecto (Vaca)... modifica sustancialmente el espíritu y los principios básicos que sustentaban nuestros proyectos, al manifestarse como idea rectora de su estructuración, el

**mantenimiento del Estado Nacional como organismo naturalmente titular, monopolizados, centralizador y regulador de la actividad portuaria en todo el país.**

A través de la facultad que se reserva el Estado Nacional en el acto de habilitación de cualquier proyecto portuario que le presenten las provincias o los particulares, de declararlos y someterlos al régimen de servicio público, en el cual el Estado Nacional se reserva el control y la intervención en su administración y operación y la fijación de tarifas portuarias, se anula y desvirtúa cualquier declaración de orden general, o cualquier otra cláusula o articulado que puedan parecer proclives a la vigencia del federalismo o al reconocimiento del derecho de los particulares a construir y operar puertos.

Mientras que la política ge-

# **CENTRO DE EXPORTADORES DE CEREALES**

**BOUCHARD 454  
EDIFICIO BOLSA DE CEREALES  
DE BUENOS AIRES**

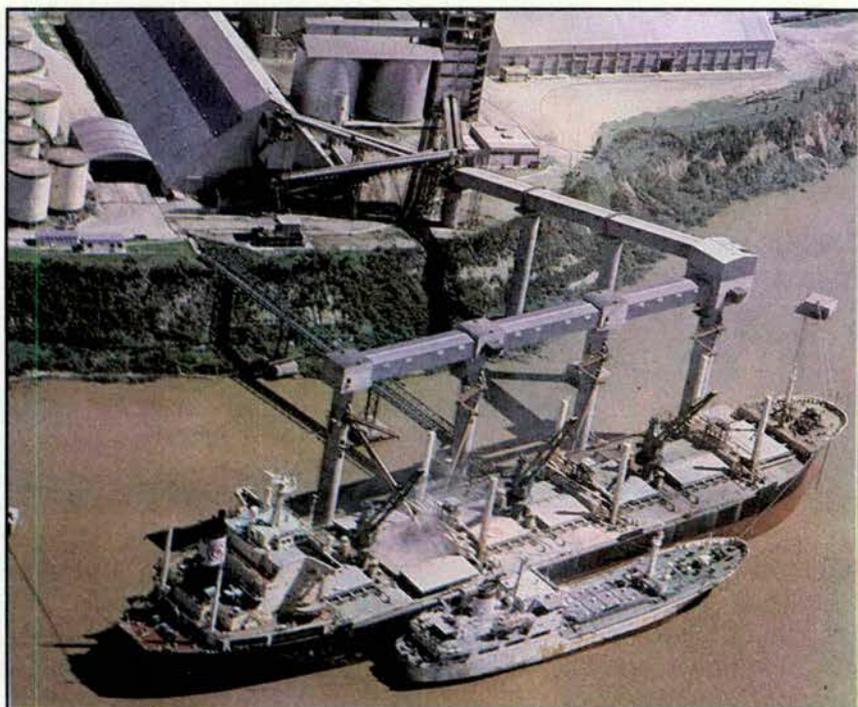
neral del Gobierno, y la que el mismo Congreso ha votado con la Ley de Reforma del Estado, enfatiza la necesidad de la desregulación y privatización de la actividad económica, la consecuencia del proyecto con el que disentimos se encamina a fines precisamente opuestos. Como consecuencia de ello, no es aventurado presumir que no se promoverá la inversión privada al acentuarse la intervención del Estado sobre la actividad. Del mismo modo, al darse preeminencia al Estado Nacional, limitándose el estímulo a la creación de puertos privados, se anulará la competencia entre los puertos que es la que traería una rebaja en los costos, aspecto esencial para el impulso de las exportaciones que reclama la recuperación de la economía nacional.

Las críticas arrojaron, no sólo desde el sector privado, sino también desde el sector público, como vimos, provocando que el Poder Ejecutivo Nacional —que ha reiterado que la Ley Nacional de Puertos es prioritaria para el cumplimiento de su Plan de Gobierno— remitiera a fines del año pasado su propio Proyecto, similar en un todo al consensuado por las entidades nucleadas en la C.U.T. y que cuenta, obviamente con su completo apoyo.

Del texto de su mensaje de elevación, suscripto por el Dr. Carlos Menem, extraemos los siguientes párrafos:

Dicho Proyecto de Ley ha sido elaborado en base a proyectos que fueron presentados por varios señores Senadores Nacionales y consensuados entre todos los sectores involucrados a través de más de CINCO (5) años de análisis. Por otra parte el Proyecto de Ley de Puertos que se remite guarda estrecha relación con la política general de este Gobierno Nacional y, en especial, con el espíritu y la letra de las Leyes números 23.696 y 23.697 que sancionara ese HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

El presente Proyecto de Ley Nacional de Puertos comienza por definir con claridad el concepto actual



de puerto. Se trata así de superar la antigua noción de puerto que contiene el Código Civil, redactado por el Dr. Dalmacio VELEZ SARSFIELD en el siglo pasado, cuando no existían las actuales instalaciones portuarias artificiales en tierra y los puertos o lo eran protegidos espacios naturales, en espejos de agua cercanos a la costa.

Se incluye también una detallada clasificación de los puertos según su dominio, su uso y su destino operativo, con sus correspondientes definiciones. Tal vez la innovación más valiosa que contiene este Proyecto de Ley es la de abrir con amplitud a la actividad privada las posibilidades de participación tanto en inversiones portuarias como en la administración, operación y presentación de servicios portuarios. Se soluciona también en forma definitiva, la precaria situación legal de varios puertos privados que están presentando un valioso y eficiente servicio al comercio exterior.

Este proyecto establece las funciones y atribuciones de la Autoridad de Aplicación de Ley con un sentido amplio de autoridad portuaria única, de necesaria creación. Otro aspecto importante a destacar es el franco impulso a la federalización portuaria, transfiriendo a las provin-

cias los puertos medianos y menores. En los puertos más grandes, dada su especial gravitación en el comercio exterior, se mantiene el dominio y jurisdicción nacionales, pero su administración es descentralizada, con participación de los usuarios, los gremios y las autoridades provinciales y municipales.

Se incluye la delegación de parte del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION al PODER EJECUTIVO NACIONAL de la facultad de habilitar puertos comerciales a fin de lograr la necesaria agilidad en este trámite que aliente las inversiones y que, por otro lado, es el resultado histórico que se ha registrado hasta la fecha.

Ahora bien y como colofón del presente artículo: **es vox populi**, que todos los sectores interesados inclinan sus preferencias hacia un proyecto de ley que hoy se encuentra caracterizado por el propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional. En igual sentido se han expedido varios de los señores Senadores que integran las comisiones respectivas. Si tal como es de práctica en un sistema democrático, el Congreso sanciona lo que el Pueblo le propone, que razón pueden esgrimir aquellos Senadores para insistir en el tratamiento de un Proyecto con el cual ni el Pueblo ni el Ejecutivo están de acuerdo?

