

014.341  
611

43674

V

REGION CENTRO  
PROVINCIA DE SANTA FE

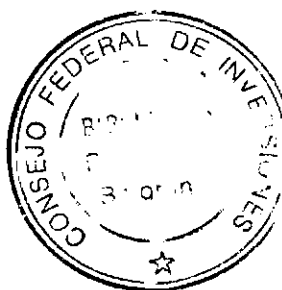
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN PUERTOS REGIONALES

SEGUNDO INFORME PARCIAL

TOMO I

03/2006



Autor: Dr. Fernando Santiago Galetto.

---

**REGION CENTRO**  
**INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS PUERTOS REGIONALES**  
**PRIMER INFORME PARCIAL.**

**INDICE GENERAL**

TÍTULO I ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA FACULTADES	2
1 Facultades Legales de las Provincias que Integran la Región Poseen sobre la Administración y Explotación de los Puertos.	3
1.1 Facultades delegadas y retenidas por la Nación en Relación a la Habilitación de los Puertos y Terminales Portuarias.	3
1.1.1 Ámbito De Aplicación.	4
1.1.2 Habilitación De Los Puertos.	5
1.1.3 Trámite de Habilitación.	5
1.1.4 Puertos Excluidos. –Facultades Habilitantes Provinciales–	7
1.1.5 Conclusión Tema Facultades Provinciales de Habilitaciones Portuarias.	9
1.2 Facultades de las Provincias en la Administración y Operatoria Portuaria.	10
1.2.1 Puertos Nacionales –Puertos de Rosario y Santa Fe–.	11
1.2.2 Puertos Provinciales –Diamante, Ibicuy, Concepción del Uruguay, Reconquista y Villa Constitución–.	12
1.1.1 Conclusión Tema Facultades Provinciales de en cuanto la Constitución, Administración y Operatoria de los puertos regionales.	14
TÍTULO II ANALISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA FUNCIONAMIENTO ADMIISTRATIVO	15

---

2 Facultades Legales de Gestión y Administración, Composición de la Estructura Interna de cada Puerto.	16
2.1 De la Administración y Operación del Puerto Santa Fe y del Puerto de Rosario. –ley 11.011-	16
2.1.1 Ente Público No Estatal.	17
2.1.2 Facultades otorgadas a los Entes por la Ley 11.011. Gobierno y Administración-	19
2.1.3 De las Contrataciones de los Entes.	25
2.1.4 Actividades No Portuarias.	26
2.1.5 La Facultades de los Entes Públicos No Estatales.	27
2.2 De la Administración y Operación de los Puertos de Reconquista y Villa Constitución.	28
2.3 De la Administración y Operación de los Puertos Diamante , Ibicuy y Concepción del Uruguay.	29
2.3.1 Instituto Provincial Portuario de Entre Ríos.	30
2.3.2 Entes Autárquicos.	33
2.3.3 Entes Autárquicos de los Puertos de Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy.	41
TÍTULO III ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA INTEGRACIÓN POSIBILIDADES.	43
3 Comparación de las Facultades Legales Portuarias de Ambas Provincias que permitan la Integración y Complementación de sus Puertos.	45
3.1 Facultades Legales y Legislativas de la Región Centro como Ente Supra-Provincial.	45
TÍTULO IV ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN HIDROVÍA PARAGUAY – PARANÁ	51

4	Hidrovia. Legislación. Profundidad, Costo. Actores de Interés.	52
4.1	Análisis de la Legislación de la Hidrovia.	52
4.1.1	Objeto Y Alcance Del Acuerdo de Hidrovia.	52
4.1.2	Igualdad De Tratamiento.	53
4.1.3	Libertad De Tránsito.	53
4.1.4	Reserva De Carga	54
4.1.4.1	Reserva de Carga Regional	54
4.1.4.2	Reserva de Carga Nacional.	54
4.1.5	Servicios Portuarios Y Servicios Auxiliares De Navegación.	54
4.1.6	Órganos Del Acuerdo.	55
4.1.7	Normas Relativas A Las Vías Navegables	56
4.1.7.1	Balizamiento y Señalización.	56
4.1.7.2	Remoción de obstáculos no permanentes para la navegación.	56
4.1.7.2.1	Definición.	56
4.1.7.2.2	Ejecución de las operaciones.	57
4.1.7.2.3	Responsabilidad de los países signatarios.	57
4.1.8	Normas De Seguridad Relativas A Los Puertos Régimen De Estadía En Puerto	58
4.1.8.1	Disposiciones Generales.	58
4.1.8.1.1	Régimen normativo.	58
4.1.8.1.2	Estadías en puertos o lugares de atraque.	58
4.1.8.2	Despacho de Llegada. Permanencia y Despacho de Salida de Embarcaciones.	58
4.1.8.2.1	Contenido y objeto de los documentos	58
4.1.8.2.2	Remolque, Atraque y Practicaje en Puerto	61
4.2	Legislación Nacional Relacionada con la Hidrovia.	62
4.2.1	Dirección Nacional De Transporte Fluvial Y Marítimo.	62
4.2.2	Dirección De Actividades Navieras.	63
4.2.3	Resumen De Beneficios Totales A La Carga.	69
4.2.4	Beneficios Asociados A La Navegación.	70
4.2.5	Aspectos Macroeconómicos.	71
4.2.6	Resumen De Beneficios.	74
4.2.7	Comentarios.	74
	Fin Tarea II –TOMO ÚNICO-.	74

## **INTRUDUCCIÓN.**

### **Objeto Del Trabajo.**

Estudio de la Oferta Portuaria Regional para la formulación de un Plan de Negocios. El objeto del presente estudio es el de relevar y analizar la actual situación integral portuaria en la Región Centro, a los fines de postular una propuesta interprovincial – regional- de direccionamiento político portuario que permita una ágil y completa utilización de los recursos actuales en lo inmediato y en un futuro una correcta y económica complementación y concreción de proyectos complementarios de infraestructura. De igual manera se analizará la actual situación legal sobre la Hidrovía, recurso natural inseparable de la situación portuaria y las posibilidades de su profundización.

### **Tarea N° 1.- Recopilación de información y antecedentes.**

### **Tarea N° 2.- Análisis de la legislación actual y potencial. Diagnostico y Evaluación**

**2.1-** Análisis de las facultades legales que cada una de las provincias que integran la región poseen sobre la administración y explotación de los puertos.

**2.2-** Análisis de la legislación y reglamentación de cada uno de los puertos de la región, en relación las facultades legales de gestión y administración, determinando la composición de la estructura interna de cada uno de ellos.

**2.3-** Examen de las limitaciones actuales, posibilidades de integración, complementación y necesidades de nuevas normas, y desarrollo de una normativa armonizadora que regule el funcionamiento de los puertos.

**2.4-** Análisis de la normativa y situación actual de la Hidrovía, profundidad, costo y determinación de los actores de interés.

### **Metodología de Trabajo.**

Con los análisis de la actual legislación y sistema de administración que cada una de las provincias posee en relación a los puertos, se producirá un

diagnóstico integral que permita reconocer el funcionamiento administrativo de cada uno de ellos y las facultades y limitaciones legales que cada uno de ellos tiene en el ofrecimiento de sus servicios y disposición o administración de sus bienes, y las posibilidades de integración y complementación con los restantes puertos de la región. También se hará un análisis sobre la situación legal de la Hidrovía Paraguay-Paraná, puntualizando en la determinación de quienes están facultados para autorizar su profundización, y el financiamiento de dicha obra.

Análisis legislativo –interpretación y armonización de normas- consiste en la búsqueda de los puntos en común en las diversas legislaciones acudiendo a los métodos de interpretación normativa como son el histórico, el legislativo, el literal. Una vez interpretadas las normas y determinados los puntos de conexión de las mismas, separar aquellas cuestiones que ya se encuentran armonizadas, las que pueden llegar a ser armonizadas con mínimas modificaciones normativas –ej.: por medio de decretos reglamentarios- y por último determinar aquellas situaciones que fueron captadas por el legislador en forma totalmente diferentes, y determinar si son obstáculos o no para la posibilidad de la complementación portuaria, y en caso de serlo proponer modificaciones

**REGIÓN CENTRO.**  
**INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE LOS PUERTOS**  
**REGIONALES.**

**Tarea número 2**  
**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL Y POTENCIAL. DIAGNOSTICO Y**  
**EVALUACIÓN.**  
**REALIDAD LEGAL HIDROVÍA**

**TOMO I.**

---

**TÍTULO I**  
**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA**  
**FACULTADES**

---



---

## **1 Facultades Legales de las Provincias que Integran la Región Poseen sobre la Administración y Explotación de los Puertos.**

En este unto se analizan las facultades que las provincias de Santa Fe, y Entre Ríos poseen sobre los puertos, en cuanto a la Administración y Explotación de los mismos.

Con dicho fin se analizará la legislación recopilada en el Tomo I de este trabajo, comenzando por las normas nacionales, y continuando por las normas locales o provinciales.

Para poder determinar este asunto es esencial en un primer lugar abordar la ley 24.093, que fue la que transfirió los puertos, originalmente nacionales, a cada una de las provincias.

### **1.1 Facultades delegadas y retenidas por la Nación en Relación a la Habilitación de los Puertos y Terminales Portuarias.**

Por medio de las atribuciones que en su artículo 75 inciso 10<sup>1</sup> la Constitución Nacional le otorgó al Congreso de la Nación, este sancionó el 3 de junio de 2003 la ley 24.093, publicada en el boletín oficial el 26 de junio de 1992, en la cual se legisla todo lo correspondiente a la regulación portuaria nacional, norma que posteriormente fue reglamentada por parte del poder ejecutivo en el Decreto Nacional 796/93 del 19 de abril de 1993.

Esta ley y su decreto reglamentario modificaron la totalidad de la realidad jurídica portuaria, al legalizar por una parte la gran cantidad de puertos privados que existían a la fecha en el país y que funcionaban en forma precaria, y por otra parte, cumpliendo el mandato federal guía de la constitución nacional, dio la posibilidad de transferir a las provincias los puertos de propiedad y/o administración nacional.

---

<sup>1</sup> C.N. art. 75 Corresponde al Congreso: ..." "10. NAVEGACIÓN FLUVIAL. PUERTOS Y ADUANAS. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas.

<sup>3</sup> Ley 24.093 Artículo 4: ARTICULO 4 - Requieren habilitación del Estado nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial.

---

---

Es por eso que se le dio a dicha ley el nombre de DESREGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA.

Mucho se ha escrito hasta la fecha sobre dicha ley y su reglamentación, pero poco se ha estudiado sobre los efectos y alcances que esta tuvo en las diversas legislaciones provinciales portuarias, y en especial cómo sus normas determinaron la creación, recupero y funcionamiento de de los antiguos puertos transferidos, o nuevos puertos provinciales o municipales.

Atento a su ordenamiento, la ley de desregulación de la actividad portuaria a legislado sobre tres aspectos fundamentales que hacen a la vida portuaria, ellos son: a) ámbito de aplicación, b) habilitaciones, c) la administración y operatoria portuaria.

Es a partir de estos temas que se irán analizando las diversas facultades en tanto a la explotación y administración que la Nación legó a las provincias de Santa FE y Entra Ríos, y las cuales se vieron plasmadas en sendos plexos normativos provinciales que hacen al funcionamiento y regulación del universo portuario de cada Provincia.

#### 1.1.1 Ámbito De Aplicación.

La regla establecida por la ley de desregulación portuaria determina el ámbito de aplicación sobre la materia de la norma en su artículo 1 abarcando los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes y a crearse, paso seguido en su artículo 2 da el concepto de puerto denominándolo como “... *los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Quedan comprendidas dentro del régimen de esta ley las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas*”, determinando de esta forma los sujetos sobre los que la ley recae.

---

---

Excluye de su reglamentación a los puertos o sectores destinados exclusivamente al uso militar o el ejercicio de poder de policía estatal.

En tal sentido todos los puertos ubicados en las provincia de Santa Fe y de Entre Ríos, son alcanzados por ámbito de aplicación de la ley nacional y su respectivo decreto reglamentario, más allá de que esta misma normativa platea diferencia entre los puertos como se verá, atento a la importancia que el legislador valoró al momento de transferir el dominio y/o propiedad a las provincias.

#### 1.1.2 Habilitación De Los Puertos.

La Ley Nacional y su decreto establecen que requieren habilitación del Estado Nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial<sup>3</sup>, por lo tanto y a los efectos de funcionamiento los puertos –Concepción del Uruguay, Diamante, Ibicuy, Villa Constitución, Reconquista, Santa Fe y Rosario- requieren de la habilitación de la autoridad de aplicación para su funcionamiento.

Por lo expuesto en este tipo de puertos las provincias que integran la Región Centro carecen de facultades para la habilitación de puertos, comerciales o industriales que involucren tráfico interprovincial o internacional.

#### 1.1.3 Trámite de Habilitación.

La ley 24.093 en su artículo 6 establece que a los efectos de la habilitación, la autoridad competente deberá tener en cuenta las siguientes pautas:

- a) Ubicación del puerto;
  - b) Identificación de las instalaciones portuarias;
  - c) Individualización de las personas físicas o jurídicas, titulares de los puertos;
  - d) Clasificación de los puertos, según la titularidad del inmueble donde se encuentren ubicados, según su uso y según su destino; categorizaciones que serán definidas por el titular del puerto;
  - e) Aspectos vinculados con la defensa y seguridad nacional;
  - f) Incidencia en el medio ambiente, niveles máximos de efluentes gaseosos, sólidos y líquidos;
-

- 
- g) Afectación del puerto al comercio interprovincial y / o internacional;
  - h) Normas de higiene y seguridad laboral;
  - i) Control aduanero y de migraciones;
  - j) Policía de la navegación y seguridad portuaria.

**a), b), c), d), f) y g) Datos aportados por el solicitante**

**e), h), i), y j), Informes Autoridades Nacionales competentes**

En la reglamentación determina que:

ARTICULO 6° 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 para la atención de distintos tipos de carga. También se habilitarán como puertos las instalaciones que, sin poder ser sectorizadas en la forma prevista, reúnan condiciones operativas que les permita atender distintos tipos de carga y que por su localización sirvan de apoyo al interés regional.

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.

Con los mismos requisitos exigidos para habilitar un puerto, serán habilitadas las terminales especializadas o multipropósito que constituyan unidades operativas independientes de los accesos acuáticos o terrestres, infraestructuras y servicios directos o indirectos de un puerto.

**Las terminales, cualquiera sea la titularidad del dominio que requieran de los accesos, infraestructura y/o servicios directos o indirectos de un puerto, formarán parte de la jurisdicción del mismo y no constituirán un puerto en si mismo debiendo ser habilitadas por la Autoridad Portuaria local.** La Autoridad Portuaria de la jurisdicción a la que pertenecen sólo podrá cobrarles las tasas relacionadas a los servicios específicos que les brindan, sean éstos directos o indirectos.

La Autoridad de Aplicación solicitará a los peticionantes de las habilitaciones que cumplimenten los informes y datos exigidos por los incisos a), b), c), d), f) y g), del Artículo 6° de la Ley N° 24.093, analizando asimismo, en base a los elementos mencionados, que se cumpla con las disposiciones

---

referidas en los incisos e), h), i), y j)), de la misma norma legal, para lo cual requerirá informes a las autoridades nacionales competentes en cada caso. Estas consultas, deberán ser previas a la habilitación, debiendo ser evacuadas por los organismos competentes en un plazo no mayor de TREINTA (30) días, contados a partir de su recepción, transcurridos los cuales se considerará que no existen objeciones al pedido de habilitación. La Autoridad de Aplicación elevará al PODER EJECUTIVO NACIONAL, el pedido de habilitación y los informes respectivos, en un plazo que no podrá exceder los SESENTA (60) días contados a partir de la fecha de iniciación del pedido de habilitación.-

#### 1.1.4 Puertos Excluidos. –Facultades Habilitantes Provinciales-

Sin embargo de la lectura del artículo 4 de la ley de desregulación de la actividad portuaria, se desprende que no requerirán habilitación los puertos que, contrario sensu, no sean comerciales ni industriales, o que aún teniendo tales características, no involucren al comercio interprovincial o internacional.

Esto es confirmado por el decreto reglamentario de la ley 23.094 al decir en su artículo 5 que *"Los puertos o instalaciones portuarias que no se encuentren afectados al comercio o a la industria, están excluidos de la obligación de trámite de habilitación por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, pero no obstante deberán cumplir con las disposiciones que dicten las autoridades competentes nacionales y provinciales respecto a seguridad de la navegación y contaminación ambiental."*

Toma relevancia este tema en el presente trabajo, porque las legislaciones provinciales se han encargado de reglamentar el tema de las habilitaciones y control para estos casos, ya que dentro de los tipos de puertos que no requieren la habilitación nacional, se encuentran una gran variedad de actividades portuarias que necesariamente requieren un control inicial y el correspondiente seguimiento, función que se ha puesto por el legislador nacional en cabeza de las respectivas provincias, y estas además han dado una papel determinante a los puertos regionales que estamos analizando.

---

<sup>5</sup> Artículo 2º - La administración, supervisión, control y explotación de los puertos existentes y a crearse en jurisdicción de la Provincia de Entre Ríos, se regirán por las disposiciones de la presente ley y de la reglamentación que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de lo que fuere aplicable de la Ley Nacional Nº 24.093 y de las facultades jurisdiccionales reservadas por ésta a la Nación.

---

---

La Ley Provincial 8900 –Entre Ríos- , por la cual se crea el INSTITUTO PORTUARIO PROVINCIAL, establece entre otras finalidades del instituto la de control de los puertos –art. 2<sup>5</sup>.

Luego y en forma más específica establece la ley en el artículo 4 las actividades que el Instituto Portuario Provincial deberá desarrollar para efectivizar dicho control al decir *“Supervisar, coordinar, fiscalizar, y controlar la explotación de los puertos y/o concesiones totales o parciales de sus servicios, y el cumplimiento de las políticas portuarias nacional y provincial.”*

A su vez el Decreto Reglamentario de la Ley 8900 -Entre Ríos- fue mucho más claro en el tema de habilitaciones y lo expresó de esta forma en su Artículo 3º - *“El Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos (IPPER) dispondrá la habilitación de los puertos, sean estos provinciales, municipales, privados o mixtos, en casos que esta habilitación pertenezca a la órbita provincial. Sin perjuicio que el IPPER dicte normas específicas para las habilitaciones correspondientes, los solicitantes deberán acreditar: el dominio u otros derechos que legalmente le faculden a utilizar los espacios donde funcionará el recinto portuario, la habilitación de los organismos competentes que correspondan en cada caso y la declaración de Interés del Organismo competente de la localidad en que se encuentre el puerto.”*

De esta forma vemos que la provincia de Entre Ríos ha legislado sobre la posibilidad de habilitación de puertos por parte de la autoridad de aplicación local –IPPER-, con lo cual los puertos provinciales que no efectúen tráfico interprovincial o internacional, pueden perfectamente trabajar con la habilitación dada por dicha provincia.

De esta manera existen en la provincia de Entre Ríos varios puertos que pertenecían a la Administración General de Puertos –AGP-, como ser el puerto de La Paz, que pueden o han sido habilitados por el IPPER, y que dentro de su territorio provincial están perfectamente habilitados como puertos sirviendo al tráfico intra-provincial para conectar diversas localidades aprovechando la gran cantidad de conexiones ribereñas, o como abastecimiento a otros puertos dentro de la misma provincia.

---

---

Por su parte la provincia de Santa Fe por medio de la ley provincial 11.011 otorga la facultad de dar habilitaciones<sup>6</sup> a los Entes portuarios tanto de Santa Fe como al de Rosario, y por la ley provincial 11.229<sup>7</sup> hace lo mismo con los entes Portuarios de Reconquista y Villa Constitución.

#### 1.1.5 Conclusión Tema Facultades Provinciales de Habilitaciones Portuarias.

Según la interpretación e integración de la ley nacional 24.093 y la provinciales: Entre Ríos 8900; y Santa Fe 11.011 y 11.229, la facultades provinciales en relación a la habilitaciones de puertos queda dispuesta de la siguiente manera:

a) Puertos comerciales o industriales interprovinciales o interjurisdiccionales, solamente los puede habilitar la Autoridad Nacional.

b) Puertos comerciales o industriales con tráfico solamente dentro de las provincias el poder de habilitación es delegado a las autoridades provinciales.

b.1.) En cuanto a la provincia de Entre Ríos dicha facultad está en cabeza del Instituto Provincia Portuario de Entre Ríos –IPPER-.

b.2.) En cuanto a la provincia de Santa Fe, como no posee ningún órgano estadual que unifique la política portuaria, o tenga las facultades de habilitación a nivel provincial, sumado a la potestad limitada a su jurisdicción que poseen los entes portuarios de dicha provincia, y ante el vacío legal, solamente dicha autorización puede ser otorgada por el Poder Ejecutivo por medio de un decreto, o por medio de una ley emanada de la legislatura provincial.

c) Terminales Portuarias en puertos ya habilitados: para estos casos debe diferenciarse a la provincia de Entre Ríos de la de Santa Fe. En la primera las habilitaciones a las terminales dentro de cada uno de los puertos son otorgadas en forma exclusiva u excluyente por el IPPER. Sin embargo en la Provincia de Santa Fe, esta facultad fue delegada a cada uno de los cuatro Entes Públicos

---

<sup>6</sup> ARTICULO 7. Para el cumplimiento de sus fines, los Entes tendrán las siguientes funciones y atribuciones:

b) Controlar dentro del ámbito de la actividad portuaria el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, los Estatutos que en su consecuencia se dicten y demás normas aplicables. Podrán otorgar autorizaciones, permisos y habilitaciones.

<sup>7</sup> ARTICULO 7º.- Serán funciones y atribuciones de los Entes:

c) Otorgar concesiones, autorizaciones, permisos y habilitaciones.

---

---

No Estatales que administran y Explotan los puertos, recordando además que no existe un órgano que los centralice o unifique.

Por último no se encuentra prevista en la legislación de la provincia de Santa Fe quien sería en encargo de la habilitación de un puerto privado comercial o industrial que no efectúa tráfico interprovincial o internacional, ya que no existe una autoridad portuaria provincial, sin embargo esto podría ser resuelto de la siguiente manera. Por medio de un decreto provincial con el correspondiente asesoramiento de algunos de los Entes Portuarios, o simplemente con una habilitación municipal, más allá que las legislaciones municipales no lo prevean, lo pueden hacer bajo la categoría de Equipamientos Especiales.

### **1.2 Facultades de las Provincias en la Administración y Operatoria Portuaria.**

El Título 3 de la ley 23.098 se refiere a la administración y operatoria portuaria, pero antes de adentrarse en el tema en particular trata sobre la desnacionalización de los puertos y da la posibilidad a las provincias en cuyos territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado Nacional a solicitar que se les transfieran los mismos.

Además, y siguiendo una misma lógica, en el decreto reglamentario, ratifica las transferencias de administración y/o dominio efectuadas en el marco del Decreto 906/01.

Hasta aquí está bien en claro que tanto la provincia de Entre Ríos como la de Santa Fe podían, cómo lo hicieron, solicitar el traspaso de los puertos de que administraba la antigua AGP, a las provincias.

Estos traspasos se vieron plasmados en convenios firmados entre las Provincias y la Nación, convenio que se encuentran en el Tomo Uno del presente Trabajo.

Sin embargo la ley nacional marcó algunas diferencias al momento de ofrecer el traspaso, condicionando las transferencias de cinco puertos, entre ellos el de Santa Fe y Rosarios a determinada forma de administración y explotación.

---



---

Estos condicionamientos establecieron una marcada diferencia a la hora de administrar y explotar los puertos que se vio reflejada en las legislaciones provinciales.

#### 1.2.1 Puertos Nacionales –Puertos de Rosario y Santa Fe-

Específicamente la ley 23.098 refiere en su artículo 12 a refiere el caso especial de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, y aclara que **la transferencia prevista en el artículo 11 se efectuará 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.**

Luego establece que estos entes se organizarán asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario, comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad.

Igualmente deberán estar representadas las provincias en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto y el o los municipios en cuyo o cuyos ejidos se halle situado el puerto.

Agrega la norma que las personas jurídicas que administren y exploten los puertos mencionados tendrán la facultad de **determinar el propio tarifario de servicios, debiendo invertir en el mismo puerto el producto de su explotación**, conforme lo establezca el estatuto respectivo.

Además en las transferencias, y por el interés nacional que revisten los puertos enumerados, los mismos deben seguir siendo puertos, es decir que la provincia de Santa Fe, no puede disponer libremente del dominio de los puyertos de Rosario y santa Fe, bajo la posibilidad de que si dejan de ser puertos, la Nación reclame su devolución.

En la reglamentación de la norma, la condición legal se tradujo de la siguiente manera *“Las Provincias, en cuyos territorios se sitúen los puertos de ROSARIO, BAHÍA BLANCA, QUEQUEN y SANTA FE, deberán constituir previamente a su transferencia prevista en el Artículo 11 de la Ley N° 24.093, Sociedades de Derecho Privado o Entes Públicos no Estatales que reunirán las siguientes características”*

---

---

1) Tendrán por **objeto** la administración, modernización y explotación del puerto; disponer las prioridades de entradas y salidas de los buques y su ubicación (lugar o sitio de amarre o fondeo) en los puertos donde deben operar; administración y prestación de servicios a las cargas y a los buques que operen en dichos puertos; ejercer el control y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes todo incumplimiento de las normas de seguridad, sanidad y protección del ambiente y realizar todas aquellas actividades conducentes a la obtención de mayor eficiencia y competitividad, asegurando una amplia participación y libre competencia del sector privado en la prestación de servicios, evitando prácticas desleales o monopólicas.

2) Deberán **asegurar la participación de los siguientes sectores** interesados en el quehacer portuario: Importadores, Exportadores, Empresas de Transporte por Agua, Concesionarios de Terminales, Empresas de Estiba, Prestadores de Servicios a las Mercaderías o Buques y trabajadores que prestan servicios en el ámbito portuario. Asimismo en estos Entes o Sociedades se encontrarán representados los gobiernos Provinciales y Municipales, en cuyo territorio se encuentre emplazado el puerto.-

3) Los sectores mencionados en el inciso anterior deberán estar **representados en los órganos de dirección**, de manera tal que se asegure su participación en la toma de decisiones.

Por otra parte establece que la administración de los puertos nacionales podrá operar y explotar a estos 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 locación total o parcial, mediante el procedimiento de licitación pública y conforme a las disposiciones de la presente ley.

#### 1.2.2 Puertos Provinciales –Diamante, Ibicuy, Concepción del Uruguay, Reconquista y Villa Constitución-

Para la determinación de la Administración y Operatoria de los puertos que no fueron expresamente reservados para el interés nacional por la ley 24.093, se dejó al libre arbitrio de las provincias, una vez transferidos los predios, el futuro y la reglamentación de los mismos.

---

---

Así fue que la provincia de Entre Ríos, creó por medio de la ley 8900 el IPPER, y conjuntamente con dicho instituto, creó tres entes anárquicos que se encargaría de la administración y explotación de los puertos de Diamante, Ibicuy y Concepción del Uruguay.

Por su parte la Legislatura de la Provincia de Santa Fe, sancionó la ley 11.229, por la cual creó los Entes Públicos encargados de Administrar y Explotar los puertos de Reconquista y Villa Constitución.

Si bien es cierto que la legislación nacional portuaria no limitó a las provincias en sus facultades a la hora de legislar sobre la administración y operatoria portuaria, estas tuvieron que tener en cuenta determinadas pautas que hacen a la legislación general del país, y así se plasmaron en principios como los de libre concurrencia, prohibiendo prácticas monopólicas<sup>8</sup>, asegurando la participación de los sectores gubernamentales, comerciales y civiles de alguna forma en la dirección de los puertos, proteger el medio ambiente<sup>9</sup>, etc.

La mayoría de los principios que dieron nacimiento a las legislaciones provinciales en lo referente a las facultades de administración y operatoria portuaria, han tenido inspiración en los principios rectores que fijó la ley 24.093 para con los puertos nacionales, en tanto lo que varía de una provincia a otra son aspectos en lo referente a la autonomía, autarquía, y formas jurídicas que revisten las administraciones portuarias, lo cual crea determinadas diferencias

---

<sup>8</sup> Ley 8900 Artículo 20° - a) El IPPER dispondrá todas las medidas que resulten necesarias para evitar el establecimiento de monopolios en los puertos y asimismo adoptará las disposiciones técnicas pertinentes que resguarden le medio ambiente. b) El IPPER, para el mejor cumplimiento de sus fines, efectuarán un relevamiento general de los puertos y demás instalaciones del tipo portuarias existentes en la Provincia, procediendo a su habilitación en el caso corresponder.

Ley 11.229 ARTICULO 8°.- Queda vedado a los Entes el otorgamiento de autorizaciones, habilitaciones, permisos o concesiones que constituyan monopolios a favor de permisionarios o concesionarios, así como también trasladar a terceros las facultades y obligaciones propias que surjan de esta ley o de los estatutos.

<sup>9</sup> Estatuto Orgánico De Los Entes Autárquicos De Los Puertos De Concepción Del Uruguay, Diamante E Ibicuy Dependientes Del Instituto Portuario Provincial De Entre Ríos: 6. 19) Cumplir y hacer cumplir las normas de sanidad y protección del medio ambiente, dando aviso de inmediato a la autoridad competente sobre cualquier anomalía que se detecte.

Ley 11.229: i) Cumplir y hacer cumplir las normas de sanidad y protección del medio ambiente.

---

---

en el capo de las relaciones con terceros y sus efectos y responsabilidades, temas que serán tratado en el punto siguiente.

#### 1.1.1 Conclusión Tema Facultades Provinciales de en cuanto la Constitución, Administración y Operatoria de los puertos regionales.

En la Región Centro podemos diferenciar claramente dos tipos de puertos en relación a las facultades que tiene las provincias en cuanto la operatoria y administración de los mismos, estos son: a) las de los puertos nacionales de Santa Fe y Rosario, b) las de los puertos provinciales de Santa Fe –Puertos de Reconquista y Villa Constitución- y de la provincia de Entre Ríos - Puertos de Diamante, Concepción del Uruguay e Ibicuy-

- a) En los puertos nacionales la provincia de Santa Fe ve limitado su forma de administrar y operar en cuanto a los dispuesto por la ley nacional de puertos, estas limitaciones se transforman en: requisitos de traspasos y mantenimiento de los mismos a que crearan Sociedades Comerciales o Entes Públicos No Estatales, Participación y Conformación de los Órganos de Dirección, Independencia en cuanto a lo Económico –tarifarios-, Servicios que debe Brindar, Libre Concurrencia, y Respetar los Porcentajes de Reinversión en cuanto a las Ganancia o Beneficios obtenidos.
  - b) En los puertos provinciales, las limitaciones que observan las provincias, no son más que las que tiene cualquier persona en el ejercicio de una actividad comercial, como lo es la portuaria, siempre teniendo presente que dicha actividad es realizada por el estado, y este puede optar en ejercerla desde el campo del derecho público –Entre Ríos- o desde el campo del derecho privado –Santa Fe-.
-

**TÍTULO II**  
**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA**  
**FUNCIONAMIENTO ADMINISTRACIÓN**

---

---

## **2 Facultades Legales de Gestión y Administración, Composición de la Estructura Interna de cada Puerto.**

Como vimos hasta el momento la ley 24.093, no ha tratado en forma igualitaria a todos los puertos, una de esas diferencias la marca la limitaciones a las facultades que le ha delegado a las provincias para que ellas administren y operen los puertos que la Nación transfiriera oportunamente.

A partir de esta diferenciación, y teniendo en cuenta las legislaciones de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, hoy podemos clasificar a los puertos de la Región según sus facultades legales de gestión, y administración en tres categorías.

Dichas categorías coinciden con la ley que crea cada uno de los Entes, y por su puesto les otorga sus objetivos, y facultades para cumplirlos.

No hay que perder de vista que como son personas jurídicas, y públicas, no rige el principio de *"que todo lo que no está prohibido está permitido"*, por lo cual estas personas están facultadas a realizar solamente lo que por norma se les permite, o en su caso ordena.

De esta forma nos encontramos que cada una de las leyes –ER. L. 8900, SF. L. 11.011 y 11.229, con sus modificaciones y decretos reglamentarios- ha creado Entes distintos para la gestión y administración de cada uno de los puertos, y los ha facultado para la consecución de fin con diversos poderes.

Es por esto que las facultades de gestión y administración de los puertos de Santa Fe y Rosario son idénticas y responde a la ley 11.011; ocurre lo mismo con la de los puertos de Reconquista y Villa Constitución que responde a la ley 11.229.

Por su parte los puertos de Entre Ríos encuentran sus facultades para el cometido de sus fines dentro de la ley 8900.

Así nos encontramos con tres modelos de gestión de puertos dentro de la Región, las cuales se detallaran a continuación.

### **2.1 De la Administración y Operación del Puerto Santa Fe y del Puerto de Rosario. –ley 11.011-**

Atento a la normativa nacional, la provincia de Santa Fe legisló la actividad portuaria de la siguiente manera.

---

---

Con el dictado de la ley provincial 11.011, sancionada por la legislatura provincial el 1 de julio de 1993 y publicada en el boletín oficial el 30 de Agosto de 1993, cumple con la condición impuesta por la nación, y crea dos Entes Públicos No Estatales para la administración y explotación de los puertos de Santa Fe y Rosario –Ente Administrador Puerto Santa Fe (EAPSF); y Ente Administrador Puerto Rosario (ENAPRO)-.

Sin embargo, es necesario reiterar que la provincia no cuenta con una administración centralizada sobre el tema portuario, y delegó en ambos entes facultades propias de una administración central, como se: asesoramiento al Poder Ejecutivo Provincial, habilitación de terminales portuarias, etc.

#### 2.1.1 Ente Público No Estatal.

Antes de continuar con el avance de las facultades que poseen los Entes que administran y explotan los puertos de Santa y Rosario, es necesario hacer una breve reseña de lo que son los *Entes Públicos No Estatales*, a fin de poder tener una mejor comprensión de como actúan, y como deben interpretarse sus actos y dentro de que esfera jurídica se sitúan.

En primer lugar la existencia de estos entes deviene del proceso de descentralización de las funciones administrativas que tiene el Estado.

El tema lleva a reflexionar a partir de algo que originariamente o en algún momento se encontraba centralizado, y que dentro de su centralización, admite cierta racionalización y orden -a través de concentraciones y desconcentraciones- y que, llegado a determinado grado, si la separación del centro es más profunda, y provoca la apertura de otro centro -aunque dependiente-, nos permite hablar de descentralización.

Por eso lo que puede aparecer centralizado, concentrado o desconcentrado, y descentralizado, es el "poder del Estado", o parte de él atribuida a alguno de sus órganos.

En especial esta descentralización se ha hecho mediante la atribución de poderes o facultades a diversos órganos, y según la clase de obligaciones o funciones que ha delegado el estado en dichos órganos, que es lo que se los diferencia en definitiva convierte su carácter en estatal o no estatal.

---

---

Es por eso que el Ente tiene la obligación hacia el Estado de cumplir los fines para los que fue creado, y los cuales han de ser de "*interés general*", pero sin que sea necesario que coincidan en todo o en parte con los fines "*específicos*" del Estado; trátase de un interés general *menos intenso* que el que satisface al Estado como función esencial y propia de él.

Lógicamente, en lo que a los "**fines**" del Ente respecta, debe admitirse una diferencia entre los que cumple la persona jurídica pública estatal y los que satisface la persona jurídica pública no estatal.

A estos Entes también se les otorga ciertos **derechos de poder público**, es decir poder de policía para cumplir con sus cometidos.

Además están bajo **control constante del Estado**, ese control se traduce en la ley 11.011 a la información que deben suministrar todos los años el EAPSF y el ENAPRO a la Secretaría de Transporte de la Provincia, y a la posibilidad de ser intervenidos por el poder Ejecutivo Provincial ante el incumplimiento de la ley.

Este control además es ejercido constantemente por una sindicatura que tiene que velar por la legalidad de los actos que ejecutan los Entes, tarea que se cumple con la presencia de la misma en todas las reuniones de Directorio, órgano único de toma de decisiones del los Entes, yq eu en caso de que se quebrante la ley debe informar inmediatamente a la Secretaría de Transporte de la Provincia para que esta actúen en consecuencia.

Por otra parte el **patrimonio** de esta clase de entidades -se ha dicho- puede pertenecer total o parcialmente a las personas que la integran, asimismo, parte de dicho patrimonio puede ser del Estado, el cual muchas veces contribuye a su formación. Pero los integrantes de la entidad no tienen sobre dicho patrimonio los mismos derechos que poseen los socios de una sociedad privada sobre el capital social.

Como se trata de entes destinados a la realización de fines públicos, su patrimonio queda de tal modo afectado por éstos, que en muchos aspectos la voluntad de sus componentes resulta limitada y dominada por tales fines.

Por eso la ley 11.011 ha dado la tenencia de los bienes inmuebles que fueron transferidos por la nación y que formaban en su totalidad los puertos de

---



Rosario y Santa Fe, y además ha transferido el dominio de los bienes muebles a los Entes.

Pero todo estos bienes están encaminados a la consecución de los fines u objetivos de los Entes, que por ora parte deben respetar los porcentajes establecido por la ley 24.093 y ratificados por la 11.011 en cuanto a su distribución en gastos administrativos, operativos y de reinversión.

La **forma** del ente -corporación, fundación, etcétera- carece de influencia en esta materia. Puede haber persona jurídica pública bajo cualquier forma, siempre que concurren los demás datos o elementos requeridos para ello.

Para revestir carácter "público", la entidad no sólo puede ofrecer la forma de "corporación" o de "fundación", sino también la de "*sociedad*"; ejemplo: sociedades de economía mixta que, en ciertos supuestos, pueden ser de derecho "público" y en otros de derecho "privado".

Otro aspecto que fundamental a la hora de analizar las características de los Entes Públicos No Estatales es la esfera normativa en la cual se desenvuelven y que carácter tiene sus actos.

A este punto queda en claro y como la misma ley 11.011 lo dice que los actos que los Entes realizan no son de carácter administrativos, sino que son actos jurídicos de carácter común. Por lo tanto escapan a la esfera normal de la administración pública, y ley de contabilidad o financiera de los estados.

Esto también lo tiene confirmado la Jurisprudencia al decir: *"El INSSJP es un ente público no estatal que se rige por su ley de creación 19032 modificada por la 19465, quedando excluido del régimen de contrataciones del Estado previsto en la ley de contabilidad y del ámbito de aplicación de la ley 24.156 de administración financiera."*<sup>10</sup>

#### 2.1.2 Facultades otorgadas a los Entes por la Ley 11.011. Gobierno y Administración-

Atento a la delegación nacional el legislador santafesino compuso una norma que siguió fielmente los lineamientos nacionales en todos sus aspectos, respetó la prohibición por parte de la LN 23.098 de que la provincia administre y explote por si los puertos transferidos, respetó la participación de los diversos

---

sectores en la administración y explotación portuaria, impuso un sistema de contrataciones en lo relacionado con la actividad portuaria en el cuales se garantiza la libre concurrencia, el uso público, el brindado de servicios a los buques, y a las cargas, y la igualdad de oportunidades para la locación, o cesión de servicios a través de un sistema de contrataciones por medio de licitaciones públicas.

Atento a lo antes dicho, se hará un descripción del tipo de persona jurídica que es el EAPSF y el ENAPRO, sus funciones, atribuciones, gobierno y efectos de sus actos.

Así las funciones del EAPSF y del ENAPRO serán las de **administración y explotación del Puerto Santa Fe, manteniendo el destino comercial, la actividad portuaria específica aún en caso de destino multipropósito y el uso público de los mismos.**

Para el cumplimiento de sus funciones el EAPSF está dirigido por un Consejo Directivo de hasta nueve (9) miembros, integrado por un representante de la Provincia designado por el Gobernador, un representante de la Municipalidad de Santa Fe elegido por acuerdo entre el Ejecutivo Municipal y el Consejo Deliberante, además se integra con los restantes siete (7) miembros uno de cada uno de los sectores de actividades vinculadas al quehacer portuario con personería jurídica o gremial, conforme lo establece el artículo 12 de la Ley Nacional 24.093 y su reglamentación, y que según las características operativas del Puerto Santa Fe.

Dicho Consejo Directivo se renovará por mitades de cada dos (2) años, manteniéndose la composición por sectores de conformidad con lo que establezca el respectivo estatuto.

El artículo 2 de la ley 11.011 regula la integración o composición del Consejo Directivo de los ENTES administradores de los puertos Santa Fe y Rosario, ordenando, la participación del representante de la Provincia, del Municipio y uno de cada uno de los *"...sectores de actividades vinculadas al*

---

<sup>10</sup> Proc. Tesoro Nac.,07/02/2000- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Dictámenes 232:146.

---

---

*quehacer portuario..., conforme lo establecido en el art 12 de la Ley Nacional 24.093 y su reglamentación...”<sup>11</sup>*

El EAPSF y el ANAPRO si bien son personas jurídicas, no son una sociedad civil y comercial, aplicándosele las normas de ellas en casos de excepción; y rigiendo su funcionamiento por las leyes de creación y estatuto.<sup>12</sup>

Por otro lado, los ENTES, poseen un solo órgano de administración y gobierno, de carácter colegiado y representativo de los sectores interesados en la actividad portuaria, Consejo Directivo –CD-; cuyo funcionamiento se encuentra expresamente reglamentado en el Estatuto del mismo.

Como surge de la norma mencionada, el CD es un órgano colegiado, cuya voluntad es formada por el acuerdo de las voluntades individuales de sus integrantes (art.18 Estatuto).

De los requisitos exigidos por el DR de la Ley 11.011 para ser integrante del CD y de su recepción en el art. 16 del Estatuto, surge que los directores no pueden tener “...conflicto o litigio en trámite en la administración portuaria...”<sup>13</sup>

De ello surge que los Directores, no podrían tener “intereses contrarios”, o “encontrados” con el ENTE que integran, por la manifiesta inconveniencia de ello.

Para los **casos de conflicto** – con interés contrario al del ENTE-, ni la ley o el estatuto prevé otra solución que la promoción, como deber, de la remoción de cualquiera de los miembros del CD –Ver art. 14 Estatuto-.

No obstante ello, no prever un mecanismo de exoneración de responsabilidad como el contemplado en la LS, ha sido un problema.

---

<sup>11</sup> Art. 12 LNP: “.... Estos entes se organizarán asegurando la participación de los sectores particulares interesados en el quehacer portuario, comprendiendo a los operadores, prestadores de servicios, productores usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad...”

<sup>12</sup> Hay que mencionar que el Estatuto del ENTE, posee rango normativo ya que se encuentra aprobado por un Decreto Provincial (N°3144/93)

<sup>13</sup> El Decreto Reglamentario de la Ley 11.011, dispone que el Director no puede tener “conflicto o litigio en trámite” (art. 3); a su vez el Estatuto del Ente en el art. 16 que el Director debe carecer de “litigio en trámite, del o contra el ENTE”, dejando de lado la carencia de conflicto de intereses, no presentados ante los Tribunales como requisito para integrar el Directorio del ENTE. Ante ello, cabe preguntarse su **¿puede el Estatuto modificar el D.R. de la L. 11.011?**. Respondiéndose por la afirmativa en tanto y en cuanto el Estatuto del EAPSF, se encuentra aprobado expresamente por Decreto del PEP, el que además, sería una norma de aplicabilidad específica (EAPSF) frente a otra de carácter genérico (aplicable al EAPSF y ENAPRO. Posibilitando ello, el siguiente **interrogante ¿puede, entonces un miembro – sector o representante- del directorio del EAPSF tener intereses contrarios a los de la ENTIDAD, y**

---

Sin embargo es de práctica en el propio EAPSF la utilización del procedimiento en el artículo 272 LS *"Cuando el director tuviere un interés contrario al de la sociedad, deberá hacerlo saber al directorio y a los síndicos y abstenerse de intervenir en la deliberación, so pena de incurrir en la responsabilidad del artículo 59."*

Otro caso es el del interés contrario de la Entidad que representa el Director integrante del CD. Para ello, se debe partir del estudio de la relación existente entre el Director y la Entidad.

En este caso se debe tener en cuenta que el artículo 4 del Estatuto expresamente dispone que *"los integrantes del Consejo Directivo, aún aquellos que sean designados en representación de los poderes públicos, no tendrán carácter de funcionarios públicos, rigiendo con respecto a los mismos las reglas del mandato en lo pertinente"*.

A partir de ello, es claro que la relación existente entre la Entidad y el Director que ella designa como su representante, resulta ser la del mandato del Derecho Privado.

Allí puede colegir que, la necesidad de que no existan intereses contrarios a los del ENTE, se transmita a los intereses de la Entidad representada en el Directorio del mismo. Para un mayor abundamiento, HALPERIN comenta una situación similar en el régimen de una SA de la siguiente manera: *"El art. 272 se refiere al interés contrario del director: habrá que extenderlo al supuesto en que actúa por persona interpuesta, e incluso al caso en que el interés sea del cónyuge"*<sup>14 15</sup>

De esta forma se podría decir que, la falta de interés contrario al de la ENTIDAD, debe ser tanto con relación al Director, como al de la Entidad que representa; y que más allá de la falta de previsión legal, respecto del mecanismo de anoticiamiento de este conflicto de interés, el **principio de**

---

**actuar en contra de los intereses de esta?** NO. Ya que, como se verá la carencia de intereses contrarios, deviene del deber de lealtad, y este, de su genérico, buena fe.

<sup>14</sup> Notas 14 y 15 referidas por HALPERIN: HÉMARD, ob. cit., p. 894. Cám. Com., 21 julio 1924, "J.A.", t. 13, p. 550; resolución de la ex Inspección General de Justicia, 24 marzo 1914, Digesto, II, p. 489; Corte de Casación de Francia, 28 enero 1968, en "R.T.D.C.", p. 730, n° 4, con nota de adhesión de HOUIN.

<sup>15</sup> HALPERIN, Isaac - OTAEGUI, Julio C; Sociedades Anónimas, Depalma, 1998; Citar: Lexis N° 5701/004445

---

**lealtad**<sup>16</sup> derivado del más genérico de **buena fe**, impone al director, como a la Entidad el deber de anotar la existencia de conflicto al Directorio del ENTE y / o a la Sindicatura.

Puesto de manifiesto el conflicto, el Director o Entidad debe abstenerse de votar, en realidad de participar en la reunión, para la cual no se le computará a los fines del *quórum*<sup>17</sup>.

Por su parte si bien en cierto que los referidos EAPSF y ENAPRO tienen total autonomía, como en realidad administran bienes del estado provincial y además realiza una actividad de interés público, el mismo se encuentra dentro de la órbita del Poder Ejecutivo por intermedio de la Subsecretaría de Transporte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, aunque sus actos no constituyen actos administrativos<sup>18</sup>.

Esto otorgar estos Entes una agilidad en su manejo, ya que su carácter de Ente Público no Estatal le permite desempeñarse y contratar como si fueran empresas privadas, solamente limitadas por las disposiciones específicas de la ley nacional de puertos, la leyes provinciales sobre la materia y como todo persona jurídica al cumplimiento de su objeto.

Por eso para el cumplimiento de sus fines, el EAPSF y el ENAPRO tienen las siguientes funciones y atribuciones:

a) Administrar el puerto de su jurisdicción en forma directa y explotarlo por sí o a través de terceros, asegurando amplia participación y libre competencia del sector privado, evitando prácticas desleales o monopólicas.

b) Controlar dentro del ámbito de la actividad portuaria el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, los Estatutos que en su consecuencia se dicten y demás normas aplicables. Podrán otorgar autorizaciones, permisos y habilitaciones.

---

<sup>16</sup> “Este deber es una obligación fundamental del socio, consecuencia de la particular naturaleza de la sociedad, basado en la confianza y buena fe que deben primar entre las relaciones intersocios y de éstos con la sociedad...” – VILLEGAS, Carlos Gilberto. Sociedades Comerciales. T 1; Rubinzal y Culzoni; p. 381

<sup>17</sup> HALPERIN, idem ob cit.; “En consecuencia: a) no se computa para el quórum; b) no puede votar. En realidad, debe ausentarse de la reunión, porque su presencia importa una presión moral (v. *supra*, nº 44, ap. 1)”

<sup>18</sup> Ley Provincial 11.011 art. 6. Los actos emanados del Ente no constituyen actos administrativos, siendo inaplicable a los mismos el procedimiento de revisión reglado para aquellos. La justicia

---

---

c) Concertar con la Administración General de Puertos-Sociedad del Estado (en liquidación); o quién represente al Estado Nacional, los acuerdos a que refiere la presente.

d) Fijar el régimen tarifario de conformidad con las características operativas del puerto de que se trata.

e) Asumir todas las atribuciones y obligaciones que le competan como empleadora del personal bajo su dependencia.

f) Promover la utilización del puerto y el transporte por agua en el área de su influencia.

g) Participar en la resolución de las cuestiones de dragado, balizamiento y peaje que afecten su competencia.

h) Cumplir y hacer cumplir las normas de sanidad y protección del medio ambiente.

i) Proponer la redacción de sus Estatutos.

Y luego la ley aclara lo dicho párrafo anterior en relación a las potestades al decir *"Para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones, los Entes tendrán las potestades que surjan del derecho común y aquellas que se determinen en la presente Ley. Podrán otorgar, mediante procedimiento que garanticen la publicidad, libre concurrencia a igualdad de posibilidades, concesiones de uso y demás actos jurídicos para la explotación del puerto, instalaciones y servicios conexos, fijando las condiciones y ejerciendo las atribuciones emergentes, con los alcances determinados en la presente ley. En ningún caso y por ningún procedimiento, los Entes podrán otorgar autorizaciones y habilitaciones, permisos o concesiones que constituyan monopolios a favor del permisionario o concesionario, como así tampoco trasladar a terceros las facultades y obligaciones que les son propias al Ente y que surjan de esta Ley o los respectivos estatutos que oportunamente se determinen."*

Por último es interesante destacar que otra gran limitación que encuentra el EAPSF y el ENAPRO, es la de la disponibilidad de sus recursos, así el artículo 10 de la ley 11.011 obliga al Ente a que los recursos que se obtengan

---

ordinaria entenderá en las cuestiones que se susciten, sin perjuicio de las disposiciones de orden

---

de la explotación deberán ser aplicados totalmente en la administración y explotación del puerto.

Y al mismo tiempo la ley prohíbe al estado provincial a concurrir en apoyo económico de estos Entes, salvo autorización concedida por ley especial.

### 2.1.3 De las Contrataciones de los Entes.

El EAPSF y el ENAPRO, son ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES, creados por Ley Provincial – LP- 11.011, en cumplimiento de la condición impuesta por la Ley de Actividades Portuarias – LAP-, Ley 24.093, para el traspaso del dominio de las tierras portuarias al Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

De esta forma se crean el EAPSF y el ENAPRO, los que poseen como función la de administrar en forma directa el Puerto Santa Fe y Rosario respectivamente, además de la *"explotarlo por sí o a través de terceros, asegurando amplia participación y libre competencia del sector privado, evitando prácticas desleales o monopólicas"*<sup>19</sup>.

En el mismo sentido el artículo 8 de la Ley 11.011, dispone que los ENTES a crearse *"podrán otorgar, mediante procedimiento que garanticen la publicidad, libre concurrencia a igualdad de posibilidades, concesiones de uso y demás actos jurídicos para la explotación del puerto, instalaciones y servicios conexos,... En ningún caso y por ningún procedimiento, los Entes podrán otorgar autorizaciones y habilitaciones, permisos o concesiones que constituya monopolios a favor del permisionario o concesionario,..."*.

De lo expuesto surge con claridad la voluntad del legislador provincial en limitar las potestades de los ENTES en relación al otorgamiento de la explotación portuaria a terceras personas; lo cual se comparece con su función pública AUTORIDAD PORTUARIA LOCAL, en la cual conforme el artículo 4.1) del ESTATUTO aprobado por decreto provincial 3194/93, el EAPSF queda sujeto a *"las normas legales de Derecho Público, respecto de las funciones relacionadas con intereses públicos, aplicándose en cuanto a las restantes*

---

público que en materia de competencia, establezca la legislación nacional.

<sup>19</sup> Sic. Art 7. Ley 11.011

---

---

*funciones las disposiciones de Derecho Privado” en idéntico sentido se expresa el estatuto del ENAPRO*

De esta manera, los ENTES no podrían otorgar permisos o concesiones de explotación portuaria – explotación de terminales, elevadores o depósitos afectados a la actividad portuaria- de manera directa, sino por medio de procedimientos que garanticen la publicidad, la igualdad de oportunidades y la libre competencia, entre los particulares.

La actividad portuaria a la que nos referimos, es todo aquello que de manera directa o indirecta le preste un servicio a los buques, a las cargas o a las personas que participan en la transferencia de mercaderías en el puerto; ello, conforme la definición de puerto otorgada por la propia ley 24.093 ***“Denomínense puertos a los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Quedan comprendidas dentro del régimen de esta ley las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas.”***

#### 2.1.4 Actividades No Portuarias.

Es arto sabido, que hoy dentro de los Puertos se combinan una serie de actividades que no siendo portuarias, en la definición dada con anterioridad, generan recursos genuinos que permiten el mantenimiento y mejoramiento de las instalaciones y servicios portuarios.

De hecho en el propio puerto de Santa Fe y de Rosario, bajo la administración directa del Estado Nacional, se desarrollaron una serie de actividades industriales y comerciales que sin hacer a la actividad portuaria le han proporcionado a la Administración del Puerto importantes recursos para el cumplimiento de sus fines.

Estas actividades, extra portuarias, han generado los llamados puertos de tercera generación en donde encontramos la coexistencia de actividades

---



portuarias propiamente dichas y actividades comerciales, industriales, de recreación, de servicios no portuarios, etc. y en donde el interés público portuario (por ej. Seguridad Portuaria), coexiste con el interés privado.

### 2.1.5 La Facultades de los Entes Públicos No Estatales.

La naturaleza jurídica otorgada al EAPSF y al ENAPRO, ENTE PÚBLICO NO ESTATAL, le permite la realización de actos sujetos al derecho público, cuando funciona como AUTORIDAD PORTUARIA, en defensa de el interés público nacional existente en todo lo referente a la navegación y comercio interjurisdiccional realizado en el puerto; y la realización de actos sujetos al derecho común, en cumplimiento de sus restantes funciones y ejerciendo las facultades otorgadas por ley; tal cual surge del artículo 4.1 del Estatuto del EAPSF, ya citado.

En éste último campo de actuación, el del interés privado, los ENTES podrán realizar los contratos o actos jurídicos necesarios, sin necesidad de concurrir al procedimiento establecido para los actos relacionados con la actividad portuaria, con sujeción al derecho privado<sup>20, 21, 22</sup> sin el carácter de AUTORIDAD PORTUARIA y con competencia legal y jurisdiccional local<sup>23</sup>.

Por todo ello se puede concluir que por regla, la cual puede tener sus excepciones, la contratación directa no es un mecanismo vedado a los ENTES,

---

<sup>20</sup> . **Artículo 8 L. 11.011.** Para el cumplimiento de sus funciones y el ejercicio de sus atribuciones, los Entes tendrán las potestades que surjan del derecho común y aquellas que se determinen en la presente Ley.

<sup>21</sup> **Artículo 1 Estatuto.** El ENTE ADMINISTRADOR PUERTO SANTA FE, en su condición de persona jurídica de carácter público, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa, tiene plena capacidad legal de conformidad con las disposiciones del Código Civil sobre la materia, para realizar todos los actos jurídicos y celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto y funciones.-

<sup>22</sup> **Artículo 4.1) Estatuto.** A las normas legales de Derecho Público, respecto de las funciones relacionadas con intereses públicos, aplicándose en cuanto a las restantes funciones las disposiciones de Derecho Privado.-

<sup>23</sup> **Art. 6 L. 11.011 .** La justicia ordinaria entenderá en las cuestiones que se susciten, sin perjuicio de las disposiciones de orden público que en materia de competencia, establezca la legislación nacional.

**Art. 4.3) Estatuto.** Será competente la Justicia Ordinaria para entender en los asuntos judiciales en los que sea parte en cualquier carácter que invista, excepto que por razones de materia corresponda la intervención de la Justicia Federal.-

**ARTICULO 8 Ley Navegación.-** Las aguas navegables de la Nación que sirvan al tráfico y tránsito interjurisdiccional por agua, los puertos y cualesquiera otras obras públicas construidas o consagradas a esa finalidad, son bienes públicos destinados a la navegación y sujetos a la jurisdicción nacional.

---

---

siempre y cuando no se esté otorgando un derecho o uso portuario, conforme los ya citado.

## **2.2 De la Administración y Operación de los Puertos de Reconquista y Villa Constitución.**

Si bien los puertos de Villa Constitución y Reconquista no han sido incluidos por la ley 24.093 dentro de los puertos de interés nacional la provincia de Santa Fea adoptada para ellos idéntica forma jurídica que para los puertos de Rosario y Santa Fe,

Así es como que por medio de la ley 11.229 creó el Ente Administrador Puerto de Reconquista y Ente Administrador Puerto de Villa Constitución.

Es por eso que todo lo dicho en el punto anterior en relación a la forma de gestión y administración de los puertos de Santa Fe y Reconquista se aplica a las administraciones del los puertos tratados aquí.

Sin embargo encuentran diferencias en la composición del Directorio la cual está determinada en el artículo 2 de la ley 11.229.

*“ARTICULO 2º.- La Dirección del Ente Administrador del Puerto de Reconquista estará a cargo de un Consejo Directivo de hasta siete (7) miembros, a razón de uno (1) representante por la Provincia; uno (1) por el respectivo municipio; uno (1) por los trabajadores que presten servicios en el ámbito portuario; uno (1) por las empresas de importación y exportación; uno (1) por los concesionarios de las terminales portuarias o empresas prestadoras de servicios a las mercaderías y/o buques; uno (1) por los productores agropecuarios y uno (1) por las empresas de transporte fluvial o marítimo y/o agencias que las representen.*

*La Dirección del Ente Administrador del Puerto de Villa Constitución estará a cargo de un Consejo Directivo de hasta cinco (5) miembros, a razón de uno (1) representante por la Provincia; uno (1) por el respectivo municipio; uno (1) por los trabajadores que presten servicios en el ámbito portuario; uno (1) en representación del Centro Comercial, Industrial y de la Producción de Villa Constitución y uno (1) por los concesionarios de las terminales portuarias o empresas prestadoras de servicios a las mercaderías y/o buques y por las empresas de transporte fluvial o marítimo y/o agencias que las representen.”*

---

---

Por último la norma remite supletoriamente a la ley 11.011 y su decreto reglamentaria para los casos no previstos en la ley.

### **2.3 De la Administración y Operación de los Puertos Diamante , Ibicuy y Concepción del Uruguay.**

A diferencia de lo ocurrido con el Puerto Santa Fe, y en particular a la provincia de Santa Fe, a Entre Ríos se le transfirieron varios puertos, pero ninguno de los cinco demarcados por ley 23.098.

Esto le permitió a la provincia de Entre Ríos determinar la forma de administrar y explotar sus puertos con mayor libertad.

Además de no existir la condición de la creación del Ente Público no Estatal, Entre Ríos se diferencia de Santa Fe porque en ella existe un órgano provincial que centraliza el tema portuario.

Este organismo fue creado por la ley 8900, y se denomina Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos –IPPER-.

Se completa la legislación portuaria con la ley 8911, modificatoria del inciso e) del artículo 11 por el cual se determinan los miembros de los Consejos de Administración de los Entes Autárquicos, el decreto provincial 132 que modifica las funciones del presidente del Consejo Directivo del IPPER; y por último el decreto reglamentario 3705 que reglamenta la ley 8900 junto con dos Anexos, uno correspondiente a los estatutos de de los Entes Autárquicos y otro en relación a la facultad de Habilitación y control de los puertos por parte del IPPER.

Anteriormente Entre Ríos contaba con el Instituto Fluvioportuario Provincial, que fue disuelto por el decreto provincial 4996/95, que supeditó su extinción a la puesta en vigencia del Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos –IPPER-.

A su vez, la misma ley crea en el artículo 10<sup>24</sup> tres **entes autárquicos** los cuales tiene a su cargo la administración y explotación de los puertos Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy.

---

<sup>24</sup> Artículo 10º - La administración y explotación de los puertos será de manera descentralizada por medio de entes autárquicos que funcionarán en los puertos de Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy, según lo que se establece seguidamente y lo que en su consecuencia reglamente el Poder Ejecutivo.

---

---

También existe a partir de la ley 8900 el **Consejo Consultivo De Los Entes Autárquicos** que funciona en los puertos de Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy que está integrado por un representante del Consejo de Administración, un representante de la Cámara de Senadores, un representante de la Cámara de Diputados, un representante de los exportadores, un representante de entidades gremiales y no gubernamentales, un representante de operadores portuarios, y un representante de entidades nacionales con actividades en los puertos.

Este Consejo Consultivo se reunirá bimestralmente convocado por el consejo administrativo del IPPER, siendo su función la de asesorar a éste en lo atinente a políticas generales portuarias así como a la administración de los puertos.

De esta forma la ley 8.900 dispone tres niveles de órganos que administran, regulan, y trazan la política portuaria en la provincia de Entre Ríos, tales son el Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos, los Entes Autárquicos, y el Consejo Consultivo.

Según estas instituciones, se han dividido las funciones en relación a la actividad portuaria de la siguiente manera.

#### 2.3.1 Instituto Provincial Portuario de Entre Ríos.

El IPPER está dirigido por un **Consejo Directivo** formado por un presidente, un vicepresidente, un secretario y los representantes de los tres puertos con operatividad comercial: Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy, dos representantes de la H. Cámara de Senadores, dos representantes de la H. Cámara de Diputados, nombrados por las respectivas Cámaras.

El presidente, vicepresidente y secretario son nombrados por el Poder Ejecutivo Provincial a través del Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos, preferentemente del ámbito de dicho Ministerio.

Todos los cargos serán ejercidos sin retribución adicional para los casos en que los mismos sean desempeñados por funcionarios con cargo de nivel de director o superior.

Las funciones del Consejo Directivo son:

---

---

a) Controlar y auditar en lo que sea pertinente al funcionamiento de los puertos.

b) Adoptar las medidas necesarias para el normal desenvolvimiento de la actividad portuaria.

c) Velar por la competitividad de los puertos provinciales.

d) Toda otra función tendiente al cumplimiento de la misión y fines del instituto, y en particular, a propender al abaratamiento efectivo de las tarifas aplicables a los distintos servicios, asegurando la mayor eficiencia y calidad de las prestaciones, teniendo como objetivo el incremento y la mayor rentabilidad posible del comercio exterior e interior de la Provincia.

A su vez el presidente del consejo directivo tiene las siguientes funciones:

a) Presidir sus reuniones, fijando el lugar, día y hora de cada reunión.

b) Reempatar en caso de empate, para lo cual su voto se computará como doble.

c) Ejercer la representación legal del instituto ante organismos públicos y privados.

d) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y resoluciones vigentes en materia de política y administración portuaria, y toda otra que por su naturaleza sea inherente a la misión y funciones del instituto. En caso de ausencia será reemplazado por el vicepresidente quien podrá delegar ocasionalmente sus funciones.

e) El secretario refrendará los actos del presidente y tendrán las demás funciones que le sean encomendadas por el consejo directivo y por el presidente en su caso. Dicho secretario tendrá su sede en la ciudad de Paraná.

Es claro que el IPPER desarrolla y lleva a delante la política portuaria provincial, sin embargo, por ley no tiene actividades directas sobre las administraciones portuarias, como si lo tiene los Entes Autárquicos.

Sin embargo en la práctica, el IPPER asiste en diversos campos a los Entes en la consecución de sus fines.

De esta forma la administración y explotación de los puertos de Concepción del Uruguay, Ibucuy y Diamante son asignadas a sus respectivos Entes Autárquicos, art. 10 ley provincial 8.900.

---

---

Estos Entes tiene las siguientes características:

a) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) Su sede central y domicilio legal son la ciudad de Concepción del Uruguay, Diamante y la localidad de Ibicuy.

c) La financiación de los puertos y sus instalaciones se atiende con el rendimiento de las tarifas por servicios generales y específicos, el importe de los cánones por las concesiones otorgadas, las subvenciones provenientes del Estado Provincial, y en su caso, los aportes que se le asignaren en la Ley de Presupuesto.

d) Sus misiones serán las de administrar en forma autónoma la explotación de los puertos, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, reglamentaciones y resoluciones que se dicten en su consecuencia, y con las políticas que en materia portuaria establezca el Poder Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos y la Nación en su caso.

**La dirección de los Entes** está a cargo de un **Consejo de Administración** compuesto por cinco miembros: el administrador de cada puerto, que lo presidirá; uno en representación del Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos; uno en representación de la Municipalidad en cuyo ejido se encuentre el puerto; uno en representación de la Cámara de Exportadores de cada puerto y uno en representación de los prestadores de servicios de cada puerto, como vocales, los que serán elegidos en forma que establezca la reglamentación de la presente ley.

Este Consejo realizará la Administración Portuaria Ejecutiva a través de su presidente, quien será el único miembro rentado, según el escalafón portuario y preferentemente será desempeñado por un funcionario de carrera dentro de las Administraciones Portuarias o el Instituto.

A diferencia de la provincia de Santa Fe, los Entes Autárquicos de los Puertos de Diamante e Ibicuy dependen de una autoridad portuaria provincial – IPPER- pero poseen una gran libertad a la hora de administrar y explotar comercialmente los puertos.

---

---

### 2.3.2 Entes Autárquicos.

Al igual que se hizo con los Entes Públicos no Estatales, en el punto que se los analizó y a los fines de una mejor comprensión del funcionamiento de los mismos se hace una pequeña reseña sobre las características que revisten los Entes Autárquicos, y para esto es de gran utilidad citar al Dr. Marienhoff, Miguel S. en su TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO<sup>25</sup>, obra de donde se obtuvieron los conceptos que seguidamente se exponen.

"La "autarquía" implica "descentralización"<sup>26</sup>, pero la inversa no es exacta: no toda descentralización apareceja autarquía. ¿Cuál es el signo que distingue a estos conceptos?

**La autarquía traduce la idea de un ente dotado de "personalidad"**, con facultades para administrarse a sí mismo de acuerdo con la norma de su creación. En cambio, en la mera descentralización no existe esa "personalidad", pues la descentralización sólo consiste en la atribución de funciones de la autoridad central a una repartición o funcionario, quienes las ejercen con relativa libertad, pues continúan estando "*jerárquicamente*" subordinados al órgano central, con todas las consecuencias de ello.

En la autarquía desaparece la relación jerárquica del **ente autárquico** con el órgano central, relación que es reemplazada por el "control administrativo". En la mera descentralización sigue imperando la relación jerárquica. Tal es el "*principio*" general que, en nuestro país, admite excepciones.

En la autarquía, además de la respectiva descentralización funcional, existe descentralización subjetiva u orgánica, pues la actividad correspondiente será realizada por una nueva persona jurídica: la entidad autárquica. En la mera descentralización sólo existe una separación funcional.

Generalmente las normas que crean entidades autárquicas disponen que el ente queda bajo la dependencia de tal o cual ministerio o secretaría<sup>27</sup>. Pero esto, como claramente lo expresó un tribunal, no tiene, por principio, otro alcance que determinar cuál de los ministerios o secretarías debe servir de

---

<sup>25</sup> Lexis Nº 2202/002427.

<sup>26</sup> Art. 10º Ley 8.900 E.R.- La administración y explotación de los puertos será de manera descentralizada por medio de entes autárquicos que funcionarán en los Puertos de Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy, según lo que se establece seguidamente y lo que en consecuencia reglamente el Poder Ejecutivo

<sup>27</sup> Para el caso que estamos tratando quedan bajo el control del IPPER.

---

---

intermediario para las relaciones entre el órgano autárquico y el Poder Ejecutivo.

En las relaciones del órgano autárquico y el poder central no hay, pues, relación jerárquica. La capacidad de administrarse a sí mismo que implica la autarquía, excluye teóricamente la posibilidad de que entre el órgano autárquico y el poder central exista relación jerárquica que, por principio, expresa la idea de "*subordinación*" del inferior hacia el superior. Todo esto constituye el "*principio*" general que en nuestro país admite excepciones.

Pero como autarquía no significa "*independencia*", y como las funciones del ente autárquico son, en definitiva, funciones del Estado, la vigilancia que se cumpliría a través del poder jerárquico, en materia de entidades autárquicas también se cumple, pero en forma y grado distintos, a través del "*control administrativo*".

Para que exista autarquía se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos esenciales: 1) "*personalidad*" del ente; 2) "*patrimonio*" afectado para el cumplimiento de sus fines; 3) "*fin público*". Sobre esto no hay discrepancias en el campo doctrinario.

Algunos expositores incluyen, además, entre los elementos de la autarquía la creación del ente por el Estado (que lo sería por ley o por decreto, según los casos) y el contralor de la entidad autárquica por el Poder Ejecutivo. Pero estas notas implican, no precisamente "elementos" de la autarquía, sino virtuales o implícitos presupuestos de ella. No hay entidad autárquica cuyo origen o creación no dependa de un acto estatal, y tampoco hay entidad autárquica cuyo funcionamiento o actuación esté exento del "*control administrativo*", sea éste de legitimidad o de oportunidad o de ambos a la vez. **Autarquía no significa independencia, sino mera facultad de auto administración, pero de acuerdo a una norma establecida por una autoridad superior.**

La "*personalidad*" del ente, al convertirlo en "*un centro de intereses socialmente protegidos*", es lo que le permite adquirir derechos y contraer obligaciones, de acuerdo a la norma que le dio origen. Esa "*personalidad*" es la que le permite, entre otras cosas, estar en juicio.

---



---

El "*patrimonio*" afectado al ente es el que, desde el punto de vista material, le permite cumplir sus fines y desenvolver su acción.

El "*fin público*" que integra los elementos esenciales de la autarquía equivale a fines propios del Estado y que éste considera como "*suyos propios*". ¿Pero cuáles son los fines del Estado? En muchos autores ese concepto aparece oscurecido o desvirtuado por el error de creer que "*persona jurídica pública*" es lo mismo que persona "*estatal*", cuestión ésta que aún no terminó de abrirse paso en el camino doctrinario. Por esa razón no es posible aceptar - como creen algunos tratadistas- que dicho "*fin público*" exista cuando un ente satisfaga "*intereses colectivos*", pues esto puede ser perfectamente realizado por personas jurídicas públicas "*no estatales*". El "*fin público*" que aquí se considera es un "*fin público específico*", no es un mero fin de "*interés general*".

"El "*fin público*", que constituye la esencia de la actividad del **ente autárquico**, es de substancia idéntica a la de los fines cuya satisfacción es propia y característica del Estado, y más concretamente de la *Administración Pública* (verbigracia, educación primaria o universitaria, provisión de agua potable a la población, lo atinente al servicio cloacal y, en general, la prestación de cualquier otro servicio público *stricto sensu*, pues todos esos objetos integran los fines propios y específicos del Estado).

Ciertamente, los fines del Estado no son fijos e inmutables: pueden variar con la época histórica e incluso con las condiciones ambientales de un país respecto a otro. Pero los fines "*específicos*" del Estado no pueden consistir en fines comerciales e industriales: estos últimos no constituyen fines estatales específicos, ya que habitualmente constituyen o representan la actividad de los particulares o administrados. Por eso juzgo poco alabable crear "*empresas del Estado*" con carácter de "*entidades autárquicas*", ya que el objeto de tales empresas, cuando es industrial o comercial, resulta ajeno a los fines específicos del Estado. Estas empresas podrán ser creadas con otro carácter jurídico -verbigracia, persona jurídica no estatal, persona jurídica privada, etcétera-, pero no como "*entidades autárquicas*", pues éstas son desprendimientos -"descentralizaciones"- de la Administración Pública y se crean para que cumplan propias y específicas finalidades estatales."

---

---

"De Valles advierte acertadamente que, en determinados casos concretos, por oscuridad de una norma, no surge con precisión la existencia de una entidad autárquica. Entonces es al intérprete a quien le corresponde la indagación pertinente. Entre nosotros hay diversas entidades que se hallan en estas condiciones; es lo que ocurre, por ejemplo, con el Consejo Nacional de Educación , con la Sociedad de Beneficencia de la Capital, con la Dirección Nacional de Aduanas, etcétera.

La doctrina divide en los siguientes tipos a las entidades autárquicas: territoriales e institucionales. **La autarquía territorial** denominase también descentralización por "*región*" y **la autarquía institucional** llámase además descentralización por "*servicios*". Como ya quedó expresado, nuestra entidad autárquica institucional equivale a lo que el derecho francés denomina "*établissement public*" (establecimiento público), y a lo que el derecho chileno y el derecho uruguayo denominan "*ente autónomo*".

El elemento característico de la **autarquía territorial** es la existencia de un "*territorio*" -circunscripción- dentro del cual el ente despliega su actividad. Esa es su nota típica. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las comunas, cuya acción desarróllase dentro de un ámbito físico o geográfico determinado. Dentro de ese ámbito el ente lleva a cabo "*todas*" sus correspondientes actividades, que pueden comprender diversas materias de administración.

En cambio, en **la autarquía institucional** el elemento básico y característico no es el "*territorio*", sino el "*fin*" que debe satisfacer el ente. En este tipo de autarquía puede hallarse también el elemento "*territorio*", pero no como elemento esencial, sino como nota accesorio expresiva del ámbito físico dentro del cual la entidad autárquica puede actuar para el cumplimiento del fin concreto que motivó su creación.

No debe confundirse la expresada entidad autárquica "*territorial*" - descentralización por región-, con el "ente" llamado "*región*", establecido y reconocido en forma expresa como persona por algunos ordenamientos jurídicos, como el italiano. En éste, la "*región*" es, sin duda, un ente territorial, pero distinto a la entidad autárquica territorial de nuestro sistema: es de mayor

---

---

amplitud que las provincias y tiene en cuenta, mejor que éstas, los factores naturales, históricos y sociales.

Los entes autárquicos pueden ser objeto de **clasificación**. Pero no todos los criterios para lograr ésta tienen importancia científica.

La clasificación puede basarse en los siguientes puntos de vista:

1) Entidades cuya creación requiere "*ley formal*" (verbigracia, bancos oficiales de la Nación, universidades nacionales) y entidades cuya creación requiere un "*decreto*" del Poder Ejecutivo.

Esta es la clasificación de mayor trascendencia por sus proyecciones jurídicas, que se concretan en la "extensión" del contralor del Poder Ejecutivo sobre el ente. En las entidades creadas por ley formal, el contralor del Poder Ejecutivo debe limitarse a la "*legitimidad*" del acto respectivo, en tanto que en las entidades creadas por decreto el contralor es amplio: de legitimidad o de oportunidad o de ambos a la vez.

2) Otra clasificación que puede tener trascendencia jurídica, debido al diferente régimen legal imperante en los distintos lugares o jurisdicciones, es la que considera a las entidades autárquicas en "nacionales", "provinciales" y "municipales". Va de suyo que en cada una de esas jurisdicciones el régimen legal del ente puede variar, y de ahí deriva el interés que ofrece esta clasificación.

3) Finalmente, otro criterio de clasificación es el que tiene en cuenta la "*actividad*" del ente. Así, existen entidades autárquicas que satisfacen servicios públicos; otras que cumplen finalidades de previsión social, actividades bancarias, universitarias, etcétera. Pero esta clasificación carece de interés científico: sólo tiene un interés práctico o descriptivo.

¿Cuáles son los *caracteres* de la autarquía?

Después de lo dicho en los párrafos anteriores, y sin perjuicio de lo que expresaré en los párrafos que siguen, dichos caracteres pueden concretarse en los siguientes:

1) La entidad autárquica es una persona jurídica pública "estatal".  
Correlativamente:

a) Debe satisfacer fines públicos específicos.

---

---

b) Integra los cuadros de la Administración Pública.

2) Se administra a sí misma, de acuerdo a lo dispuesto por la norma que le dio origen.

3) Es siempre creada por el Estado, sea mediante ley formal o mediante decreto del Poder Ejecutivo.

4) Con relación al órgano central del Estado, no está unida por el vínculo jerárquico, el que aparece reemplazado por el "*control administrativo*", todo ello sin perjuicio de las excepciones que corresponde admitir en nuestro derecho.

5) Su régimen jurídico es esencialmente publicístico.

En parágrafos precedentes quedó dicho que la entidad autárquica es siempre creada por el Estado. Como antaño lo expresara Ducrocq, tal creación depende, indefectiblemente, de un acto de "*poder*".

Pero de qué acto de poder ha de tratarse ¿de una ley formal o de un decreto del Poder Ejecutivo? He ahí la cuestión.

En nuestro país -y me refiero especialmente al orden nacional- existen numerosas entidades autárquicas institucionales creadas por "ley" del Congreso; otras lo fueron por "decreto" del Poder Ejecutivo.

Esa creación de la entidad autárquica por "ley" o por "decreto" plantea el siguiente interrogante: ¿tienen base constitucional esos actos normativos que dan origen a las entidades autárquicas? Debe analizarse separadamente lo atinente a la creación por ley formal y a la creación por decreto.

Adelanto mi opinión: salvo las "*excepciones*" que mencionaré, la creación de esas entidades mediante "ley" formal implica un acto inconstitucional; en cambio, la creación de dichas entidades mediante "decreto", vale decir mediante un acto emanado directamente del Poder Ejecutivo, es perfectamente constitucional.

Entre nosotros la tesis que sostiene la inconstitucionalidad de las entidades autárquicas creadas por ley, cuenta con la autorizada y alta opinión de Villegas Basavilbado; también parece compartirla Félix Sarria (841) . Recientemente, en su obra "Derecho Constitucional", el profesor Germán J. Bidart Campos adhiere categóricamente a mi opinión acerca de la inconstitucionalidad de las entidades autárquicas institucionales creadas por ley

---

---

formal y a la necesidad de que tal creación se realice por decreto del Poder Ejecutivo.

La cuestión de tipo constitucional que actualmente se plantea sobre esta materia en nuestro derecho, es exactamente igual a la que se planteó en el derecho uruguayo hasta el año 1917, en que se reformó la Constitución del año 1830 y se introdujo en el artículo 100 la atribución legislativa de crear lo que ahí llaman "entes autónomos". Posteriores reformas a la Constitución uruguaya volvieron a ocuparse de las entidades autárquicas. En esa forma -como se dijo- en Uruguay quedó constitucionalizado lo atinente a dichas entidades. Lo cierto es que nosotros continuamos viviendo en la misma etapa jurídica que Uruguay superó en 1917.

La importancia práctica en dilucidar este asunto es obvia. Se vincula nada menos que a las potestades de control del Poder Ejecutivo sobre los entes autárquicos. Aparte de ello, esto puede vincularse a la "*personería*" del ente para actuar en juicio.

La cuestión debe ser estudiada con particular referencia al derecho argentino, en el cual ofrece caracteres singulares, como también lo ofreció antaño en el derecho uruguayo.

¿En qué se basan los que sostienen la "*constitucionalidad*" de las entidades autárquicas creadas por "ley" formal? Invocan los siguientes argumentos:

a) Que la respectiva atribución del Congreso tiene su fundamento en el artículo 67, inciso 17 de la Constitución, en cuyo mérito corresponde al Congreso "*crear y suprimir empleos*" y "*fijar sus atribuciones*". En consecuencia, manifiestan que "ninguna objeción puede hacerse a la creación de entes autárquicos, no sólo en cuanto sujetos de derecho, sino también en lo que respecta a la determinación de los empleos que el funcionamiento de esos órganos presupone".

b) Que la Constitución pone a cargo del Poder Ejecutivo la administración "*general*" del país, mas no la administración "*total*". Atento a ello, el Congreso puede crear una entidad autárquica para que realice cierta parte de esa administración. Un argumento parecido a éste, aunque oponiendo al concepto

---

---

de administración "general" el de administración "especial", se hizo en el derecho uruguayo antes de la reforma constitucional de 1917.

c) Que al Congreso, como consecuencia de su facultad presupuestaria, le corresponde asignar los fondos para que la entidad autárquica pueda cumplir su cometido; de ahí que si el Congreso no autoriza la respectiva inversión, la entidad autárquica no puede funcionar.

d) Que el Poder Ejecutivo no puede "*delegar*" en la entidad autárquica toda o parte de su competencia.

e) Que la competencia de la entidad autárquica debe surgir, no del decreto del Ejecutivo, sino de una "*ley*" formal, desde que la *competencia* sólo puede resultar de una ley de esa naturaleza.

f) Que la "*promulgación*" que el Poder Ejecutivo haga de la ley del Congreso creadora de la entidad autárquica significa, de parte del Poder Ejecutivo, una tácita o virtual aquiescencia con la creación de dicho ente, quedando entonces purgado por esa vía cualquier vicio o exceso en que hubiere incurrido el Legislativo al crear la entidad.

g) Que las *personas jurídicas* son creadas por "*ley*", según así resulta del Código Civil." -FIN CONCEPTOS-

Atento a lo mencionado, no cabe duda que los Entes que administran los puertos de la provincia de Entre Ríos son autárquicos, y que el gobierno ha adoptado la postura de que deben ser creados por ley, y así lo llevó a la práctica.

También les ha asignado un control el cual está a cargo del IPPER, que responde directamente al Poder Ejecutivo provincial.

En la actualidad, y de la entrevista realizada con el Director de dicho Instituto y su asesor legal, informaron que están proponiendo una modificación a la actual legislación, que le permita al IPPER tener mayores facultades sobre los Entes portuarios, y además que se cree un nuevo Ente que administre el puerto de La Paz.

Ahora teniendo una clara visión general de lo que son los Entes autárquicos, se procederá a focalizar en específico a la existencia y vida propia

---

---

de los entes Autárquicos de los puertos de Ibicuy, Diamante y Concepción del Uruguay.

### 2.3.3 Entes Autárquicos de los Puertos de Concepción del Uruguay, Diamante e Ibicuy.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, los entes Autárquicos de los puertos de Ibicuy, Diamante y Concepción del Uruguay fueron creados por la ley provincial 8900, norma que delegó características de la personalidad como la capacidad, régimen legal, objeto y funciones a una futura reglamentación por parte del poder Ejecutivo Provincial.

Sin embargo en el artículo 11 de la citada norma, el legislador fijó las bases sobre las que se desarrollarían dichos entes, las cuales son las siguientes:

- A) Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios.
  - B) Su sede central y domicilio legal será la ciudad respectiva.
  - C) La financiación de los puertos y sus instalaciones se atenderán con el rendimiento de las tarifas por servicios generales y específicos, el importe de los cánones por las concesiones otorgadas, las subvenciones provenientes del Estado Provincial, y en su caso, los partes que le asignaren en la Ley de Presupuesto.
  - D) Sus misiones serán las de administrar en forma autónoma la explotación de los puertos, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, reglamentaciones y resoluciones que se dicten en consecuencia, y con las políticas que en materia portuaria establezca el Poder Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos y la Nación en su caso.
  - E) Serán dirigidos por un Consejo de Administración compuesto por cinco miembros: el administrador de cada puerto, que lo presidirá, uno en representación del Instituto Portuario Provincial de Entre Ríos; uno en representación de la Municipalidad en cuyo ejido se encuentre el puerto; uno en representación de la Cámara de Exportadores de cada puerto y uno en representación de los prestadores de servicios de cada puerto, como vocales, los que serán elegidos en forma que establezca la reglamentación de la presente ley. Este Consejo realizará la Administración Portuaria
-

---

Ejecutiva a través de su presidente, quien será el único miembro rentado, según el escalafón portuario y preferentemente será desempeñado por un funcionario de carrera dentro de las Administraciones Portuarias o el Instituto.

- F) Condiciones que garanticen capacidad suficiente para asegurar una administración y explotación que se autofinancie, y promueva una actividad sostenida, eficiente y competitiva.

De esta enumeración, se pueden desprender todos y cada una de las características que se mencionaron en el punto anterior cuando se analizó la figura del ente autárquico.

Sin embargo la delegación legislativa en tanto a la reglamentación del funcionamiento de los Entes tomó vida con el dictado del decreto 3705/95.

Este decreto en su anexo II estipula toda la normativa provincial que permite el funcionamiento de los referidos Entes.

En su artículo 4 establece en Régimen Legal, por el cual a diferencia de los Entes Públicos No Estatales –administraciones santafesinas-, determina que los entes se regulan por normas del derecho público respecto de las funciones relacionadas con el interés público, deja para las restantes funciones las disposiciones del derecho privado.

Esto tiene una particular trascendencia, ya las decisiones que adopta el Consejo de Administración de cada uno de los Entes, pueden ser recurridas ante el IPPER, por todos aquellos que se consideren afectados por las mismas. Es decir requieren un trámite administrativo previo a una resolución o procedimiento judicial.

A su vez para las contrataciones se rigen por la Ley de Contrataciones de la Provincia, al igual que para las obras, y no tienen facultad para fijar sus tarifas, lo que en la práctica los limita funcionalmente.

Esto no es posible en el ámbito del EAPSF, ya que la misma norma aclara que sus actos no son administrativos, y por lo tanto carecen de la posibilidad de ser recurridos ante autoridad administrativa, debiéndose resolver todos conflictos por la vía judicial, con las consecuentes demoras y complicaciones propias del ámbito jurisdiccional.

---



---

El capítulo III del referido decreto enuncia los objetos y funciones de la siguiente manera:

Como objeto principal los Entes tiene el de **administrar, reglamentar, dirigir y cobrar todos los servicios que se presten a la navegación, a los buques y a las cargas**

A tales fines se le han conferido atribuciones acordes y lógicas con la consecución de los mismos, y es de esta manera que están autorizados a: celebrar y ejecutar contratos, promover la modernización, eficiencia y economicidad de cada uno de los puertos que administran, dictar normas técnicas, informar y asesorar al superior Gobierno de Entre Ríos, promover la participación de capitales privados, planificar, dirigir o ejecutar por si o por terceros el balizamiento y el dragado en todo su ámbito acuático, otorgar poderes, operar con cuentas bancarias no deudoras, intervenir en todos los asuntos administrativos, participar de organismo públicos y privados vinculados a su objeto, llevar la documentación contable necesaria y elaborar estadísticas operativas, ejercer planes de publicidad y comercialización, cumplir y hacer cumplir todo lo relativo a las normas ambientales, y diseñar políticas y estrategias para el desarrollo de sus recursos humanos.

---

**TÍTULO III**  
**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA**  
**INTEGRACIÓN POSIBILIDADES.**

---

### **3 Comparación de las Facultades Legales Portuarias de Ambas Provincias que permitan la Integración y Complementación de sus Puertos.**

En este punto se desarrollan dos aspectos principales que hacen a la posibilidad de integración de portuaria desde el aspecto legal.

En primer lugar, cuales son las herramientas legales que posee la región como órgano supra-provincial para lograr una legislación común en las tres provincias. Si bien este tema no es objeto de el presente trabajo, es necesario mencionarlo a los fines de poder encarar en el estado actual de situación de la Región una complementación o Armonización legal de la actividad portuaria

Segundo, que posibilidades les caben a las provincias, de disponer legalmente de la administración, y política portuaria, con la actual legislación nacional, y provincial en el tema que poseen cada una.

#### **3.1 Facultades Legales y Legislativas de la Región Centro como Ente Supra-Provincial.**

La integración Regional que están llevando adelante las provincias que integran la Región Centro, tiene sustento legal en el artículo 124 de la Constitución Nacional<sup>28</sup>

De esta forma, y haciendo operativo el artículo 125 de la Constitución<sup>29</sup> las provincias firmaron el TRATADO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE LAS

---

<sup>28</sup> Art. 124.—Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

<sup>29</sup> Art. 125.— Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

---

---

PROVINCIAS DE CÓRDOBA Y DE SANTA FE, al cual posteriormente se adhirió la provincia de ENTRE RÍOS.

Así se ha conformado la Región Centro, la cual tiene como objetivos principales el desarrollo económico y social, y a la misma le han asignado órganos de gobierno, de administración y legislativos.

Tales son: La Junta de Gobernadores, Comité Ejecutivo, Comisión Parlamentaria Conjunta, y la Secretaría Administrativa.

Entre todos estos organismos interprovinciales toman las decisiones políticas, legales y ejecutivas que llevan adelante a la Región Centro.

Pero, como aún las legislaturas, ni el legislador constitucional provincial no han delegado facultades de legislar en forma supra-provincial, la única solución legislativa que queda es la de realizar armonizaciones legislativas o administrativas a nivel de tratados interprovinciales, los que solo tienen exigibilidad legal una vez que hayan sido ratificados por sendas legislaturas provinciales.

Este procedimiento de producción legislativa regional no puede ser suplido por la Comisión Parlamentaria Conjunta<sup>30</sup>, ya que esta solo tiene funciones deliberativas, de consulta y propuesta.

Sin embargo y por el corto tiempo transcurrido desde la creación de la Región Centro, es normal su estado de desarrollo, y más aún teniendo en cuenta que en todos los procesos de integración regional, los estado partes siempre son extremadamente celosos de delegar su soberanía legislativa, por lo que esta clase de poder, generalmente, es cedido en tanto la integración esté fuertemente consolidada desde lo institucional.

Ahora bien, si se decidiera unificar una política portuaria a nivel de Región Centro, para lo cual se podrían necesitar una legislación marco, un organismo administrativo, presupuesto, es decir la burocracia propia del funcionamiento del estado, esto debería ser creado a nivel de Tratados Interprovinciales

---

<sup>30</sup> Art. 5.- Instituir como instancia deliberativa de la Región Centro a la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de cada una de las provincias signatarias, elegidos por las respectivas Cámaras Legislativas con representación de las minorías, y la que tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

---

autónomos, y dentro del ámbito de lo ya acordado entre las Provincias en relación a la Región.

### **3.2 Posibilidad de Integración con la Legislación Actual y Estructura Administrativa.**

Teniendo presente que la búsqueda del presente trabajo es analizar la oferta portuaria de la Región Centro a los fines de tener una cabal idea los servicios que existen y se pueden brindar en este rubro, y en particular en este trabajo como están regulados legalmente dichos servicios y su organización administrativa.

Que habiendo ya analizado la legislación Nacional, y de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, se puede llegar a afirmar que existen gran cantidad de coincidencias en las legislaciones provinciales y en las figuras jurídicas que los gobiernos han optado para administrar los puertos.

Por otro lado también existen diferencias, las cuales en su mayoría devienen de las limitaciones impuestas por la legislación para con los puertos nacionales.

Si hablamos de coincidencias en ambos sistemas podemos citar las siguientes:

#### **3.2.1 Administración –Entes-**

Ambas provincias han optado por administrar sus puertos por medio de Entes descentralizados.

Pero dentro de este sistema de descentralización, el cual se tratara en puntos anteriores nos encontramos con diferencias:

En la Región Centro existen tres formas distintas de Administraciones descentralizadas a lo que puertos se refiere:

- a) La primera en la forma en que se administran los Puertos Nacionales de Santa Fe y Rosario, son Entes Públicos No estatales, y tiene limitaciones en cuanto a la reinversión de sus ganancias y representación en el directorio y servicios que deben brindar que están impuestas por la legislación nacional.
  - b) La segunda forma de administración, también coincide con la de Entes Públicos No Estatales –Reconquista y Villa Constitución-, en
-

---

líneas generales no difieren mucho de las administraciones de los anteriores, pero con la ventaja a los fines de la integración, que si se debiere hacer alguna modificación al su sistema actual la provincia de Santa Fe no tendría obstáculo para hacerlo, ya que la Nación no ha puesto limitaciones para estos.

- c) La tercera forma, es la elegida por la provincia de Entre Ríos, que como vimos a elegido a la figura de Entes Autárquicos para la administración de cada uno de sus tres puertos –Diamante, Ibicuy u Concepción del Uruguay. Al igual que la segunda forma de administración la provincia de Entre Ríos no posee limitaciones a nivel de legislación nacional para modificar su sistema de administración portuaria.

Más allá de las diferencias marcadas, en la práctica los puertos de la región tiene una administración similar, y las diferencias existentes no crean inconveniente alguno a los efectos de la integración del sistema portuario de la Región Centro.

### 3.2.2 De los actos de los Entes.

En este punto si existe una diferencia sustancial entre ambas provincias.

En primer lugar todo acto que realizan los Entes Entrerrianos, son tomados como actos administrativos, con los respectivos efectos legales que esta clase de actos jurídicos tiene en la práctica.

Esto hace que por regla general se vea limitado, o por lo menos pierda dinamismo el actuar diario de los Entes, ya que se ven incluidos dentro de la burocracia normal de la administración estatal.

Por su parte los Entes Santafesinos actúan como personas privadas en cuanto a sus actos de contratación y hasta de determinación de las tarifas, claro está con siempre dichos actos deben tender a la consecución del fin impuesto al Ente, pero esto es igual que para todas las personas jurídicas.

### 3.2.3 De las políticas Portuarias Provinciales.

En este punto es quizás donde se encuentre la mayor diferencia entre ambas provincias.

---

---

Como ya se explico Entre Ríos posee el IPPER, instituto que direcciona a nivel provincial toda la actividad portuaria, y es el organismo que fija la política provincial portuaria, de forma uniforme y en conjunto.

Por su parte la provincia de Santa Fe, carece de un organismo de tales características, y el gobierno provincial solo tiene un representante en cada uno de los puertos, que en la práctica si bien ejerce la representación legal del Ente, no tiene más facultad que la de un voto como la de cualquiera de los otros directores del Consejo Directo.

De esta forma, el gobierno provincial está casi impedido de ejercer una política portuaria uniforme, o lo que es peor direccional fijar una política portuaria.

Atento a esto se ve aquí uno de los mayores escollos para la integración o complementación portuaria regional, ya que los Entes No Estatales han adquirido cierta autonomía del gobierno provincial, autonomía que fue dada por leyes locales, y en caso de tener pretender complementar el sistema portuario de la región, se debería primero fijar una política portuaria provincial, consensuada con los integrantes de los directorios de los Entes, o ver la posibilidad de crear un Organismo a Nivel Provincial que fije políticas portuarios uniformes.

De lo contrario se crea una competencia entre órganos públicos que puede llevar a la pérdida de recursos, o lo que es peor a desvirtuar o dejar de lado las ventajas comparativas de cada puerto provincial, y al mismo tiempo ese problema se extendería a la región.

#### 3.2.4 Del Financiamiento de los Puertos.

Aquí también encontramos diferencias sustanciales, en primer lugar los Entes Santafesinos por ley deben ser autosuficientes económicamente, no pueden girar cuentas bancarias en descubierto, y la provincia no puede asistirlos en su financiamiento.

Su presupuesto no es parte del presupuesto de la provincia, y solo deben informar a la Secretaría de Transporte de la provincia de su balance una vez por año o cuando esta se lo requiera.

---

---

Si bien es cierto que la provincia en determinadas oportunidades ha aportado fondos, estas ocasiones fueron excepcionales, y dichas partidas fueron asignadas por ley y para proyectos específicos, que siempre estuvieron fuera del giro normal de la actividad.

De lo contrario no existe otra forma de asistencia financiera.

Por su parte en Entre Ríos los fondos que manejan los Entes y el IPPER es asignado por presupuesto, por lo que se maneja como una repartición estatal más al igual que con sus ingresos.

### 3.2.5 Conclusión.

De lo visto hasta aquí se puede concluir que con pequeños retoques a la legislación portuaria local vigente se podrían complementar la oferta portuaria Regional.

Sin embargo la forma o alcance que dicha integración tenga deberá ser resuelta desde el ámbito de lo político, lo que no enerva propuestas de modificación de leyes locales o la firma de tratados Inter.-provinciales que así lo hagan.

Por otra parte no debe dejarse de lado la situación de Córdoba, que por no contar con puertos propios, debe ser integra y beneficiada dentro de la Región, cumpliendo de esta forma con una de los principios integracionistas que es el de compartir las ventajas comparativas que los recursos naturales brindan a los diversos miembros de la región.

---



**TÍTULO IV**  
**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN HIDROVÍA**  
**PARAGUAY – PARANÁ.**

---

#### **4 Hidrovía. Legislación. Profundidad, Costo. Actores de Interés.**

En este punto se procederá a analizar cual es la legislación que regula la Hidrovía, así como se analizará a legislación que crea los órganos de control del cumplimiento del tratado de creación y funcionamiento de tal vía navegable.

Luego se pasará a enunciar la actual profundidad garantizada de la Hidrovía en la actualidad, y por último, se determinará, tomando como base el trabajo presentado en la tarea primera cual es el costo y los beneficios de la profundización de la Hidrovía.

##### **4.1 Análisis de la Legislación de la Hidrovía.**

La Hidrovía Paraguay – Paraná fue creada por el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, suscrito con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Dicho convenio Internacional fue aprobado por el Congreso de la nación por medio de la Ley 24.385 sancionada el 19/10/1994 y promulgada de hecho 11/11/1994; publicándose la misma el 21/11/1994.

Con respecto a dicho Tratado, a continuación, y cumpliendo con el objeto del presente trabajo se extractan las partes pertinentes del mismo, en lo que se refiera al tema portuario, de navegación, y complemento internacional del sistema de transporte fluvial.

También se aclara que el acuerdo compete, así como sus Anexos se incluyen como Anexo I en el presente trabajo.

##### **4.1.1 Objeto Y Alcance Del Acuerdo de Hidrovía.**

El acuerdo tiene por objeto facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira), en adelante "la Hidrovía ", en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar.

---

---

La Hidrovía comprende los ríos Paraguay y Paraná, incluyendo los diferentes brazos de desembocadura de este último, desde Cáceres en la República Federativa del Brasil hasta Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay y el Canal Tamengo, afluente del río Paraguay, compartido por la República de Bolivia y la República Federativa del Brasil.

#### 4.1.2 Igualdad De Tratamiento.

En todas las operaciones reguladas por el presente Acuerdo los países signatarios otorgan recíprocamente a las embarcaciones de bandera de los demás países signatarios idéntico tratamiento al que conceden a las embarcaciones nacionales en materia de tributos, tarifas, tasas, gravámenes, derechos, trámites, practica, pilotaje, remolque, servicios portuarios y auxiliares, no pudiéndose realizar ningún tipo de discriminación por razón de la bandera.

Los países signatarios compatibilizarán y/o armonizarán sus respectivas legislaciones en la medida que fuere necesario, para crear condiciones de igualdad de oportunidad, de forma tal que permitan simultáneamente la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad.

Todas las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países signatarios apliquen a las embarcaciones en todas las operaciones reguladas por el presente Acuerdo, en virtud de convenios entre los países signatarios o entre éstos y terceros países o que concedan de manera unilateral a cualquiera de ellos, se harán extensivos automáticamente a los demás países signatarios del presente Acuerdo.

#### 4.1.3 Libertad De Tránsito.

El tratado reconoce la libertad de tránsito por la Hidrovía de las embarcaciones, bienes y personas de los países signatarios y sólo podrá cobrarse la tasa retributiva de los servicios efectivamente prestados a los mismos.

Igualmente se reconoce entre los países signatarios, la libertad de transferencia de carga, alije, transbordo y depósito de mercancías en todas las instalaciones habilitadas a dichos efectos, no pudiéndose realizar discriminación alguna a causa del origen de la carga de los puntos de partida,

---

---

de entrada, de salida o de destino o de cualquier circunstancia relativa a la propiedad de las mercancías, de las embarcaciones o de la nacionalidad de las personas.

#### **4.1.4 Reserva De Carga**

##### **4.1.4.1 Reserva de Carga Regional**

El transporte de bienes y personas entre los países signatarios que se realicen con origen y destino en puertos localizados en la Hidrovía, queda reservado a los armadores de los países signatarios en igualdad de derechos, tratamientos y condiciones establecidas en el presente Acuerdo.

En ejercicio del derecho a la reserva de carga regional, se hará efectivo en forma multilateral y su implantación se basará en el principio de reciprocidad.

##### **4.1.4.2 Reserva de Carga Nacional.**

Quedan eliminadas en favor de las embarcaciones de bandera de los países que integran la Hidrovía, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, las limitaciones existentes al transporte de determinados bienes o personas reservados en su totalidad o en parte a las embarcaciones que naveguen bajo bandera nacional del país de destino o de origen.

**Queda excluido del ámbito de aplicación de este Acuerdo y de sus protocolos, el transporte cabotaje nacional, el que está reservado a las embarcaciones de los respectivos países.**

#### **4.1.5 Servicios Portuarios Y Servicios Auxiliares De Navegación.**

Los países signatarios se garantizan mutuamente las facilidades que se han otorgado hasta el presente y las que se otorguen en el futuro para el acceso y operaciones en sus respectivos puertos localizados en la Hidrovía.

Los países signatarios promoverán medidas tendientes a incrementar la eficiencia de los servicios portuarios prestados a las embarcaciones y a las cargas que se movilicen por la Hidrovía, y al desarrollo de acciones de cooperación en materia portuaria y de coordinación de transporte intermodal.

Los países signatarios adoptarán las medidas necesarias para crear las condiciones que permitan optimizar los servicios de practicaje y pilotaje para

---

---

las operaciones de transporte fluvial realizadas por las embarcaciones de los países que integran la Hidrovía.

Los países signatarios revisarán las características y costos de los servicios de practicaje y pilotaje con el objetivo de readecuar su estructura, de modo de armonizar las condiciones de prestación del servicio, reducir sus costos y garantizar una equitativa e igualitaria aplicación de éstos para todos los armadores de la Hidrovía.

#### 4.1.6 Órganos Del Acuerdo.

Los órganos del Acuerdo son:

a) El Comité Intergubernamental de la Hidrovía (C.I.H.), órgano del Tratado de la Cuenca del Plata, es el órgano político.

b) La Comisión del Acuerdo, en adelante "la Comisión", es el órgano técnico.

Los países signatarios designarán los organismos nacionales competentes para la aplicación del presente Acuerdo.

Para el Caso de la Argentina, se tratará en un punto posterior las autoridades de aplicación del acuerdo.

Los representantes acreditados de estos organismos constituirán la Comisión, que será el órgano técnico para la aplicación, seguimiento y desarrollo del Acuerdo dentro de las competencias atribuidas en el artículo 23 del acuerdo.

La Comisión tendrá las siguientes funciones:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo para resolver los problemas que se presenten en su aplicación;

b) Estudiar y proponer la adopción de medidas que faciliten el cumplimiento de los objetivos del presente Acuerdo;

c) Aprobar su reglamento interno y dictar las disposiciones que considere necesario para su funcionamiento;

d) Recomendar al C.I.H. modificaciones o adiciones al presente Acuerdo;

e) Informar al C.I.H. al menos una vez al año sobre los avances logrados en los compromisos y los resultados alcanzados en la aplicación y en el desarrollo del presente Acuerdo, y

---

---

f) Cumplir con cualquier otro cometido que le asigne el C.I.H.

La Comisión podrá convocar a reuniones de representantes de otros organismos de la Administración Pública y del sector privado para facilitar la aplicación y desarrollo del Acuerdo.

Cada país signatario tendrá un voto y las decisiones de la Comisión serán tomadas por unanimidad y con la presencia de todos los países signatarios.

#### **4.1.7 NORMAS RELATIVAS A LAS VÍAS NAVEGABLES**

##### **4.1.7.1 Balizamiento y Señalización.**

Régimen general. Los países signatarios adoptarán el sistema IALA (Región B) adaptado a la navegación fluvial o el sistema de señalización de "Acciones a emprender" o ambos en forma indistinta, según las características particulares de los diferentes tramos de la Hidrovía. Sobre la base de lo establecido precedentemente, los países signatarios acordarán un reglamento único de balizamiento.

**Responsabilidad.** El balizamiento será ejecutado por las autoridades competentes responsables de la señalización náutica en el país signatario donde se localiza el tramo respectivo de la Hidrovía, debiendo posibilitar el tránsito seguro y ordenado de las embarcaciones, tanto diurno como nocturno, en forma permanente y continua.

En los tramos de la Hidrovía donde más de un país signatario ejerza jurisdicción, coordinarán las medidas necesarias a tal fin.

##### **4.1.7.2 Remoción de obstáculos no permanentes para la navegación.**

###### *4.1.7.2.1 Definición.*

Se entiende por obstáculos no permanentes para la navegación a las embarcaciones o bienes hundidos, sumergidos, encallados y perdidos o arrojados en aguas de la Hidrovía, los cuales quedan sometidos a las disposiciones vigentes del país signatario en cuya jurisdicción se encuentre el obstáculo.

###### *4.1.7.2.2 Ejecución de las operaciones.*

---

---

El responsable por los obstáculos no permanentes para la navegación podrá solicitar a la autoridad competente del país signatario respectivo, extraerlos o demolerlos, en todo o en parte.

Dicha autoridad podrá vetar el uso de medios o de procedimientos que, a su entender, representen riesgos inaceptables para la seguridad de la navegación, de terceros o del medio ambiente.

Antes de dar inicio a la investigación, exploración, remoción, extracción o demolición solicitadas o determinadas de los obstáculos no permanentes a la navegación, la autoridad competente citada determinará que el responsable adopte las acciones inmediatas y preliminares para la seguridad de la navegación, de terceros y del medio ambiente.

#### *4.1.7.2.3 Responsabilidad de los países signatarios.*

El país signatario en cuyas aguas jurisdiccionales se encuentren los obstáculos será responsable de la coordinación, el control y la fiscalización de las operaciones y actividades de investigación, de exploración, remoción, extracción y demolición de los mismos.

La autoridad competente de dicho país signatario, podrá intimar al responsable por los obstáculos no permanentes para la navegación, su remoción, extracción o demolición, en todo o en parte, cuando constituyan o vayan a constituir peligro, obstáculo para la navegación o amenaza de daños a terceros o al medio ambiente.

La citada autoridad establecerá plazos para el comienzo y término de la remoción, extracción o demolición, los que podrán ser prorrogados.

La autoridad competente del país signatario en cuyas aguas se encuentren los obstáculos no permanentes para la navegación, podrá asumir las operaciones de investigación, exploración, remoción, extracción o demolición de los mismos, por cuenta y riesgo de su responsable, si éste no hubiere dispuesto o podido realizar esas operaciones dentro de los plazos establecidos.

---

---

#### **4.1.8 Normas De Seguridad Relativas A Los Puertos Régimen De Estadía En Puerto**

##### **4.1.8.1 Disposiciones Generales.**

###### *4.1.8.1.1 Régimen normativo.*

Las normas de seguridad a que habrán de ajustarse las embarcaciones en cada puerto en particular serán establecidas por la autoridad competente de cada país signatario, teniendo presente las disposiciones establecidas en el presente Protocolo.

###### *4.1.8.1.2 Estadías en puertos o lugares de atraque.*

Toda embarcación o convoy, independientemente de su carga, deberá tener en forma permanente una persona responsable de su seguridad, designado por el armador.

##### **4.1.8.2 Despacho de Llegada. Permanencia y Despacho de Salida de Embarcaciones**

###### *4.1.8.2.1 Contenido y objeto de los documentos*

Documentos exigibles. Las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán a la llegada o salida de embarcaciones a las cuales se aplica el presente Protocolo, más que la entrega de los documentos previstos en este capítulo.

Estos documentos son:

- a) La Declaración general;
- b) El Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero (MIC/DTA);
- c) La lista de la tripulación, y
- d) La lista de pasajeros.

Art. 66.- Declaración general, contenido. En la declaración general las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán más que los siguientes datos:

- a) Nombre y descripción de la embarcación;
  - b) Nacionalidad de la embarcación;
  - c) Pormenores relativos a la matrícula;
  - d) Nombre del capitán;
-



---

e) Nombre y dirección del agente de la embarcación;

f) Puerto de llegada o de salida, y

g) Situación de la embarcación en el puerto.

Manifiesto Internacional de Carga (MIC/ DTA). El MIC/DTA corresponderá al formulario adoptado en el Protocolo Adicional al Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres-Puerto de Nueva Palmira) sobre aspectos aduaneros.

Lista de tripulación: Contenido. En la lista de la tripulación, las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán más que los datos siguientes:

a) Nombre y nacionalidad de la embarcación;

b) Apellido(s);

c) Nombre(s);

d) Nacionalidad;

e) Grado o funciones;

f) Fecha y lugar de nacimiento;

g) Tipo y número del documento de identidad;

h) Puerto y fecha de llegada, e

i) Procedencia.

Excepción. Las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán la presentación de una lista de la tripulación en cada puerto de escala cuando la embarcación que preste servicio, ajustándose a un itinerario regular, no haya modificado la tripulación, en cuyo caso se presentará una declaración en la que conste tal situación.

Lista de pasajeros: Contenido. En la lista de pasajeros, las autoridades competentes no exigirán más que los siguientes datos:

a) Nombre y nacionalidad de la embarcación;

b) Apellido(s);

c) Nombre(s);

d) Nacionalidad;

e) Fecha de nacimiento;

f) Lugar de nacimiento;

---

- 
- g) Tipo y número de documento de identidad;
  - h) Puerto de embarco;
  - k) Puerto de desembarco, y
  - j) Puerto y fecha de llegada de la embarcación.

Validez. Las autoridades competentes de los países signatarios aceptarán los documentos establecidos en el presente capítulo, fechados y firmados por el capitán de la embarcación o su agente.

*Ejemplares a ser entregados*

Llegada. A la llegada a puerto de una embarcación, las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán mayor número de ejemplares que los siguientes:

- a) 5 ejemplares de la declaración general;
- b) 4 ejemplares del MIC/DTA;
- c) 4 ejemplares de la lista de la tripulación, y
- d) 4 ejemplares de la lista de pasajeros.

Art. 73.- Salida. A la salida del puerto de la embarcación, las autoridades competentes de los países signatarios no exigirán mayor número de ejemplares que los siguientes:

- a) 5 ejemplares de la declaración general;
- b) 4 ejemplares del MIC/DTA;
- c) 2 ejemplares de la lista de la tripulación, y
- d) 2 ejemplares de la lista de pasajeros.

*Sección*

3:

*Documentos a ser exhibidos y requisitos a cumplir*

Documentos. La autoridad competente de cada país signatario podrá requerir toda aquella documentación que de acuerdo al tipo de embarcación deba ser llevada a bordo en cumplimiento de convenios internacionales o del Acuerdo de Transporte Fluvial.

Despacho de salida. El capitán de la embarcación o su agente solicitará a la autoridad competente del respectivo país signatario la autorización para zarpar de puerto.

---

---

Plazo del despacho. Otorgado el despacho de salida, la embarcación zarpará dentro de las treinta horas subsiguientes. Vencido dicho plazo sin haber zarpado, solicitará un nuevo despacho y justificará el motivo que tuvo para no haber salido de puerto.

En los puertos en que por sus características particulares sea necesario disminuir o aumentar el término expresado precedentemente, la autoridad competente determinará el plazo de su validez.

Arribada forzosa. En caso de arribada forzosa, el cumplimiento de las disposiciones sobre entrada y salida de puerto se ajustará a las circunstancias particulares de cada caso.

Cambio de destino. Las disposiciones de esta sección serán de aplicación a las embarcaciones que alteraren su puerto de destino, no observándose al respecto lo establecido en el artículo anterior y se informará previamente a la autoridad competente del puerto.

Excepciones. No se formalizará despacho alguno en los siguientes supuestos:

Cuando las embarcaciones efectúen escalas no relacionadas con su operación comercial. Dichas escalas no podrán exceder el lapso de treinta (30) horas, prorrogables a criterio de la autoridad competente cuando las circunstancias particulares del caso lo aconsejaren.

Cuando el remolcador deje barcasas en puerto continuando su navegación. La agencia correspondiente formalizará, en este caso, el despacho de tales barcasas.

En todo los casos se informará previamente a la autoridad competente del puerto.

#### *4.1.8.2.2 Remolque, Atraque y Practicaje en Puerto*

Disposición general: No obligatoriedad. El remolque maniobra y practicaje no será obligatorio para las embarcaciones de la Hidrovía navegando en forma independiente o en convoy de remolque o empuje, salvo en aquellos casos en que las condiciones de seguridad del puerto así lo requieran, de acuerdo a lo que disponga la autoridad competente.

---

Ejercicio de practicaje. El practicaje en los puertos de la Hidrovía sólo será ejercido por los profesionales debidamente titulados y habilitados por el país a que pertenezca el puerto.

#### 4.2 Legislación Nacional Relacionada con la Hidrovía.

Dentro del plexo Normativo Nacional encontramos determinadas normas que se relacionan con la Hidrovía, de las cuales podemos citar las siguientes:

Ley 16.526	Remoción de obstáculos o peligros para la navegación.
Decreto 408/69	Servicios de remoción de obstáculos para la navegación. Reglamento 16.526.
Decreto Ley 19.492/44	Navegación y Comercio de cabotaje.
Ley 20.094	Ley de Navegación.
Ley 24.385	Acuerdo de Transporte Fluvial por la hidrovía Paraná Paraguay.
Ley 24.921	Ley de Transporte Multimodal.
Decreto 3.714/60	Reglamento Especial del Río Paraná
Decreto 2.694/91	Reglamento de los Servicios de Practicaje y Pilotaje.
Decreto 872/92	Actividades Portuarias. Transporte Marítimo, fluvial y lacustre. Practicaje, pilotaje, baquía, y remolque. Regímenes laborales.
Decreto 890/80	Régimen de Seguridad Portuaria. -REGISEPORT-
Decreto 1315/93	Secretaría de Transporte. Estructura organizativa. Aprobación

De la normativa cita, y en relación al tema Hidrovía y Puertos Regionales, podemos destacar el decreto 1315/1993 por el cual se crea la Secretaría de Transporte de la Nación, y dentro de tal decreto se reglamentan los siguientes aspectos del funcionamiento de la Hidrovía.

Por medio del decreto 1315/93 se crea la Secretaría de Transporte.

Dentro de esta Secretaría se engloban competencias técnicas y políticas en relación al transporte fluvial y marítimo y a la actividad naviera.

Dicha actividad es llevada adelante por la Dirección de Transporte Fluvial y Marítimo y la Dirección de Actividades Navieras.

##### 4.2.1 Dirección Nacional De Transporte Fluvial Y Marítimo.

Dicha Dirección tiene como **RESPONSABILIDAD PRIMARIA** elaborar, proponer y ejecutar las políticas, planes y programas referidos al transporte fluvial y marítimo.

A tales fines la dirección desarrolla las siguientes acciones:

---

1. Participar en la elaboración de la política concerniente a la Marina Mercante nacional y fiscalizar su cumplimiento.

2. **Participar en las negociaciones e implementar los convenios y acuerdos de transporte fluvial y marítimo y de cooperación en la materia, a nivel nacional e internacional. Intervenir en las reuniones de los organismos internacionales vinculados con el sector.** En tal sentido ha sido designada como la representante de la Argentina ante **LA COMISIÓN DEL ACUERO –LA COMSIÓN-** de la Hidrovía.

3. Coordinar los estudios relativos al área y proponer las acciones para que la Marina Mercante nacional, alcance niveles de competitividad en el mercado internacional y efectuar los estudios para la determinación de las tarifas de fletes y condiciones de transporte.

4. Intervenir en la aplicación de las normas sobre el servicio de practica y pilotaje para los ríos, puertos y canales.

5. Promover el desarrollo eficiente y competitivo en el orden internacional de la industria naval y asesorar a los organismos oficiales y privados, en relación con los requerimientos de las actividades navieras y conexas en el ámbito del país.

6. Intervenir en los estudios técnicos, económicos e institucionales vinculados con el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná y participar en las reuniones correspondientes.

Este último punto se vincula con el punto 2, ya que en realidad tratan el mismo tema, es decir determinan el mismo accionar, pero este último lo hace en forma concreta con el *proyecto Hidrovía Paraguay – Paraná*. Se hace notar que el decreto trata a la Hidrovía como un proyecto, ya que esta norma es anterior al acuerdo de la Hidrovía, y por lo tanto anterior a la ley de 24385, de fecha 21/11/94 que aprobara el mismo para la República Argentina.

#### 4.2.2 Dirección De Actividades Navieras.

Esta Dirección tiene a su cargo las siguientes acciones.

1. Tramitar las autorizaciones de ceses e incorporaciones de buques y artefactos navales a la matrícula nacional excluidos los buques pesqueros, llevando los correspondientes registros.

---

---

2. Fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Cabotaje Nacional y tramitar las excepciones a la misma.

3. Ejercer el control del tráfico de los buques nominados en conferencias y acuerdos bilaterales o multilaterales.

**4. Verificar el cumplimiento por parte de buques argentinos del acuerdo de transporte de la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus protocolos adicionales, interviniendo en la modificación de éstos o el dictado de nuevos protocolos.**

5. Fiscalizar los servicios de transporte por agua de pasajeros y cargas en tráficos internacionales e interjurisdiccionales en cuanto al cumplimiento de las disposiciones en vigor y elaborar informes estadísticos de dichos tráficos.

6. Fiscalizar el cumplimiento de la política y régimen aplicable a la industria naval y la infraestructura correspondiente, colaborando técnicamente con organismos oficiales y privados en todo lo relacionado con buques y artefactos navales, sus equipos y materiales.

#### **4.3 Profundidad. Actores de Interés.**

En la actualidad la profundidad de la Hidrovía posee tres niveles bien diferenciados.

El Primero que va desde la desembocadura en el Océano Atlántico hasta el conglomerado de puertos Rosario, tanto en el que se garantizan los 28 pies de profundidad.

El segundo tramo que va desde Rosario hasta el Puerto Santa Fe, se garantiza una profundidad de 22 pies.

Y, el tercer tramo que va desde Santa Fe al norte donde se garantiza la profundidad de 10 pies.

En la actualidad, y desde hace más de 10 años, la Nación, ha incorporado al sector privado a las actividades de dragado y balizamiento mediante el sistema de concesión por peaje.

La empresa que se encarga de dichos trabajos es Hidrivía S.A.

Actualmente y en lo relativo al tema profundización se han expresado voluntades de todos los sectores involucrados.

---

---

Estos sectores, que van más allá de los países que miembros del acuerdo de la Hidrovía Paraguay, están compuestos por los gobiernos de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, Administradores Portuarios, Empresas Cerealeras que en su mayoría poseen puertos privados propios, o terminales privadas dentro de puertos públicos, y de todos los sectores productivos que se ven en la necesidad de trasladar su producción hacia diversos destinos, en especial la exportación.

Sin embargo en relación a la profundización de la Hidrovía se deben tener en cuenta dos aspectos esenciales:

Que cada país miembros es responsable por la profundización del tramo de la vía fluvial que corresponda a cada uno.

Que hasta la fecha no se ha llegado a un acuerdo multilateral sobre la profundidad a que deberá tener la Hidrovía.

Lo mismo ocurre dentro del ámbito nacional. Mucho se ha hablado, sobre quienes tienen la facultad de autorizar la profundización, y de cuantos pies ésta será.

Más allá de todo lo único concreto es que: la profundización debe ser autorizada por el Gobierno nacional; que el Poder Ejecutivo Nacional ha autorizado a la empresa Hidrovía SA a la profundización de la Hidrovía dentro del territorio Nacional.

Pero hasta el momento no se sabe de cuanto será dicha profundización.

Lo único relevante a estos efectos es que: el costo de la profundización es cubierto por los particulares con el pago del peaje, la Nación no debe desembolsar suma alguna de dinero.

Y, que la profundización de la vía navegable permitiría una mayor capacidad de llenado de las bodegas de los buques, disminuyendo notablemente el costo del flete por tonelada, y trasladando en forma directa el beneficio a los productores, y por ende a la Región en general.

Por otra parte la empresa Hidrovía S.A. ha hecho una proyección de la evolución de la carga y los buques que circulan por la vía fluvial, y atento a ello ha estimado o propuesto la necesidad de profundización en los siguientes parámetros:

---

---

Se ha realizado una proyección del tráfico pasante en la vía navegable Santa Fe Océano en el periodo 2001-2020, tomando en cuenta como año base el año 2000, y teniendo en cuenta los efectos de la profundización de 32 pies a 36 pies.

Se estudió la situación de mercado de las cargas, encontrándose que hay dos sectores con crecimiento que son las cargas sólidas a granel (2,63% anual) y los contenedores (2% anual hasta año 2006 y 3,5 % en adelante).

El sector de cargas líquidas a granel se mantendrá estable (0% anual de crecimiento) (buques Tanques) dado que el incremento de los aceites vegetales (2,63% anual) compensa la disminución del 3% anual que experimentarán las cargas líquidas de petróleo y derivados.

Finalmente, las cargas generales experimentarán, siguiendo la tendencia de los últimos años, un decrecimiento del 2% anual.

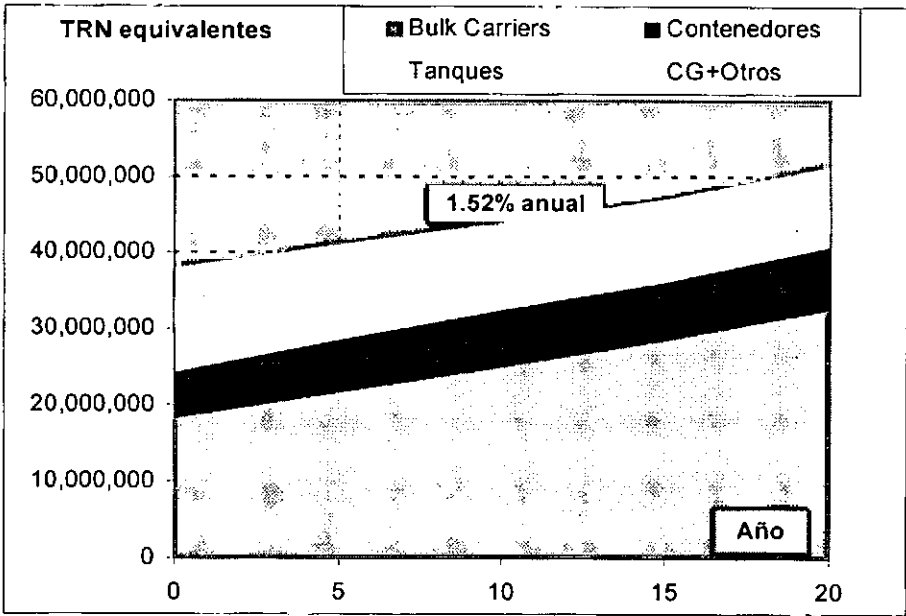
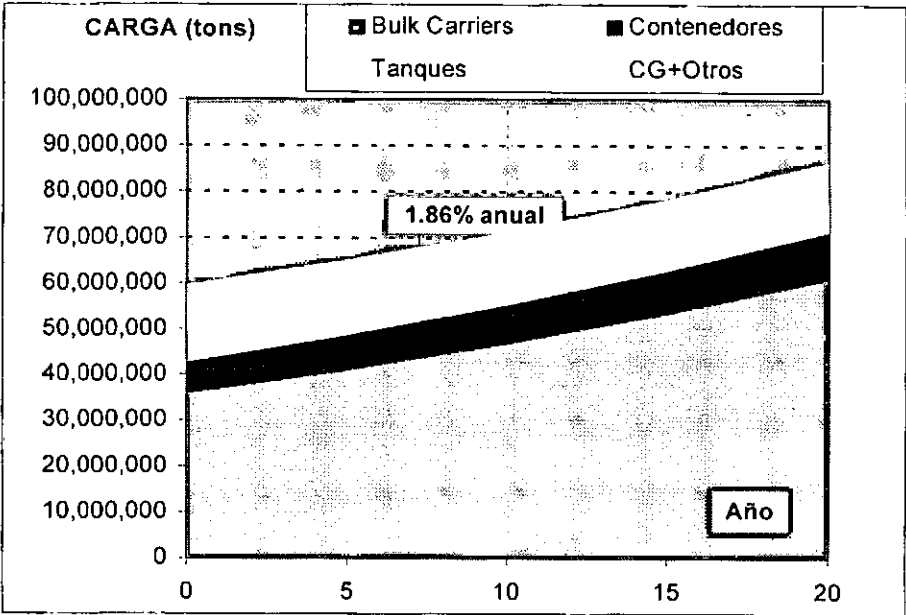
En la consideración global, o sea, de todas las cargas, se experimenta un crecimiento con una tasa anualizada del 1,86%. Este crecimiento traducido a TRN pasantes significa una tasa anual del 0,87 % y en TRN equivalentes un 1,52 %.

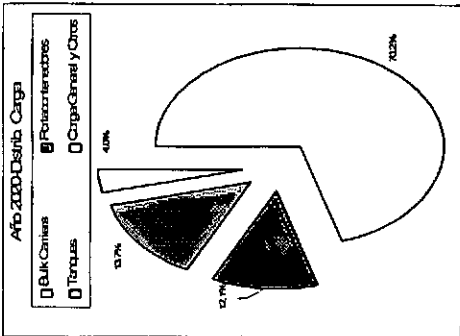
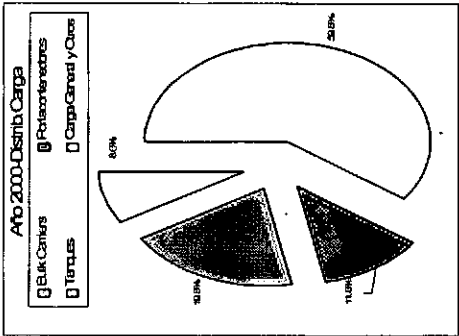
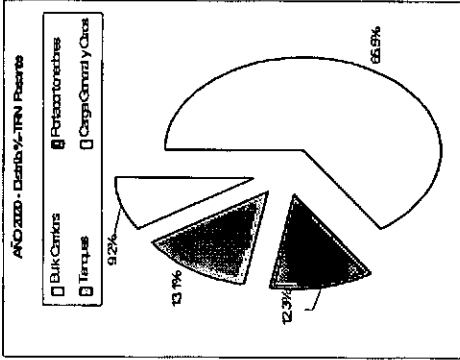
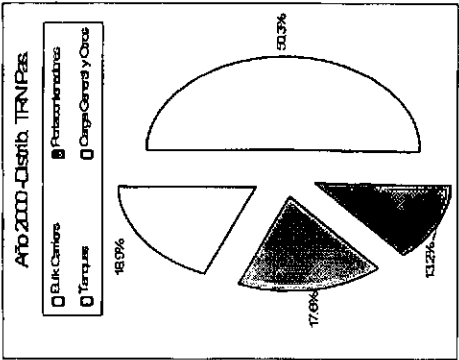
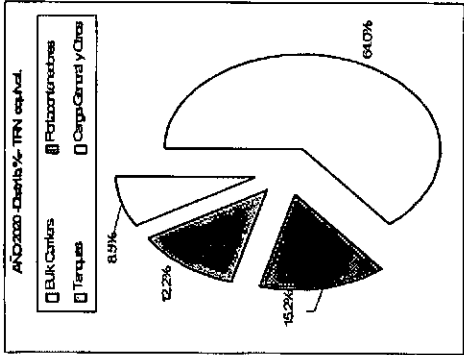
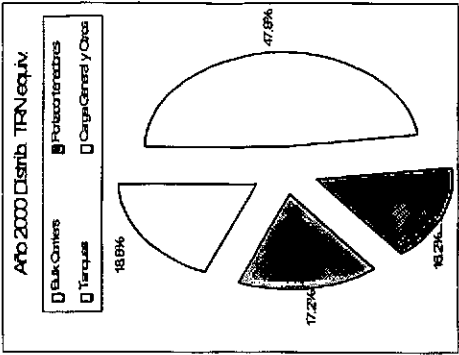
En la Figura 4.1 se muestra las curvas de evolución 2000-2020 de Carga y TRN equivalentes.

En la Figura 4.2 se muestra la distribución porcentual de las cargas y el tráfico (expresado en TRN pasantes y Equivalentes) según el tipo de buque, para el año 2000 y el 2020. Se observa en general una mayor concentración del tráfico al final del periodo hacia los buques Bulk Carriers

---







#### 4.4 Variables Económicas Costos Beneficios de la Profundización.

El costo de la profundización de la Hidrovía en el ámbito de la República Argentina tiene especiales características, ya que no es una obra que debe ser ejecutada por el Estado como ya se lo mencionara.

Al haber concesionado el dragado, mantenimiento y balizamiento de la Hidrovía, la obra de profundización será ejecutada por la empresa Hidrovía SA, y su costo será cubierto con el cobro del peaje, el cual es por tonelada transportada

Es decir, la con la profundización, los barcos podrán aumentar el porcentaje de posibilidad de carga de sus bodegas, y al transportar mayor peso, pagarán más peaje.

Atento a esto, y teniendo presente los estudios realizados por la citada empresa, es que se extracta a continuación el resumen de beneficios y costos que traería aparejado la profundización de la Hidrovía.

Se deja aclarado que los costos que se mencionan están actualizados al año 2001.

##### 4.4.1 Resumen De Beneficios Totales A La Carga.

Se suman los beneficios obtenidos para cada tipo de carga y se obtiene el beneficio total anual en el periodo 2000-2020 tal como se muestra en la Tabla 2.5.1.:

Tabla 2.5.1. Beneficios totales a la carga

TIPO DE CARGA	2000 (32 pies)	2004 (34 pies)	2005 (34 pies)	2006 (36 pies)	2010	2015	2020
Graneles Sólidos	\$ 0	\$ 59,804,176	\$ 61,579,594	\$ 105,356,596	\$ 118,309,013	\$ 136,552,978	\$ 157,379,317
Graneles Líquidos	\$ 0	\$ 5,252,297	\$ 5,252,297	\$ 9,180,400	\$ 9,180,400	\$ 9,180,400	\$ 9,180,400
Carga General y Otros	\$ 0	\$ 895,565	\$ 877,654	\$ 1,643,007	\$ 1,515,457	\$ 1,369,853	\$ 1,238,239
Contenedores	\$ 0	\$ 66,782,960	\$ 72,337,621	\$ 77,892,283	\$ 94,446,807	\$ 125,075,374	\$ 155,703,940
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 0</b>	<b>\$ 132,734,998</b>	<b>\$ 140,047,166</b>	<b>\$ 194,072,286</b>	<b>\$ 223,451,677</b>	<b>\$ 272,178,605</b>	<b>\$ 323,501,896</b>

Se observa claramente que los sectores de cargas a granel sólido y contenedores son los que tendrán mayores beneficios en el transporte de cargas al profundizar la vía navegable de 32 a 36 pies.

---

Se destaca que la participación en los beneficios de los sectores de graneles sólidos y contenedores aumentan a lo largo del tiempo acompañando el crecimiento de sus volúmenes de carga.

#### 4.4.2 Beneficios Asociados A La Navegación.

Los buques con calado de diseño menor a 32 pies que constituyen en el año 2000 el 50 % de la flota total de buques denominados grandes (Calado de diseño mayor que 15 pies) van a encontrar condiciones de navegación diferentes a las que cuenta el canal en la condición actual.

La profundización de 4 pies significa que el buque va a tener una revancha bajo quilla en todo el trayecto de navegación sensiblemente superior a la que cuenta actualmente. Considerando que el buque mantiene la misma velocidad en las dos situaciones va a tener menor necesidad de potencia al navegar en aguas de menor restricción. Esto se traducirá en un ahorro del consumo del combustible en lo que hace a este tramo.

Por otra parte, la profundización implica un aumento del ancho del canal a la profundidad de 32 pies, por lo que estos buques van a tener un canal de mayor ancho a su disposición. En efecto, si consideramos el caso del Canal Punta Indio, con taludes del orden de 1:20, un aumento de profundidad de 4 pies implica un aumento de ancho a la profundidad de 32 pies de 48 metros. Si consideramos que el ancho actual es de 100 m, el aumento de ancho indicado es significativo.

El aumento del ancho ofrece a la navegación condiciones de seguridad mayores a las que cuenta actualmente, sobre todo para las condiciones de encuentro y cruce con otras embarcaciones.

Otro aspecto que mejora la seguridad para todos los buques es la reducción del número de buques. El número de buques, a valores equivalentes al año 2000, se va a reducir en un 8.5% y más de un 16 % en el año 2020 respecto la situación sin proyecto. Con ello se va a reducir también el número de cruces entre los buques.

No se ha realizado la cuantificación de los aspectos indicados y a los efectos del análisis de rentabilidad general del proyecto, se considera suficiente realizar la mención de los mismos a nivel cualitativo. Este

---

---

procedimiento nos asegura mantenernos en un plano conservador en la estimación de los beneficios generados por el proyecto.

#### 4.4.3 Aspectos Macroeconómicos.

La obra tiene efectos sobre una serie de aspectos de la economía en general que exceden los beneficios directos indicados en los párrafos anteriores.

Ya cuando se realizó la obra de profundización a 32 pies quedó en evidencia que la respuesta del sector productivo de la obra ejecutada era amplia y rápida. De la misma manera la ejecución de la obra de profundización producirá:

- Radicación de inversiones: con los 32 pies se produjo una radicación de inversiones en terminales portuarias, tanto en nuevas terminales como adecuación de terminales existentes, en capacidades de acopio, etc, realizadas en el periodo 1995-2000. En el siguiente listado se indican algunas de las obras portuarias realizadas que acompañaron las obras de profundización de la vía navegable a 32 pies:

Zárate Port S.A.: Terminal polivalente (carga general y a granel)

ATZ . Terminal Zárate S.A Terminal de automóviles y Contenedores

PIAPSA: Terminal para cementos grupo Holderbank-Minetti . Campana.

Euroamérica S.A.: Terminal polivalente. Cargas generales, frigoríficas, etc. Campana.

Terminal Las Palmas. Contenedores. Ro-Ro. Trasbordo Barcazas.

San Nicolas. Terminal y Planta Fertilizantes.

Inversiones en Puertos Privados Zona San Martín-San Lorenzo:

Bajo La Alumbreira (Proyecto Nuevo), Terminal 6, Dow , Quebracho (Cargill) ,PASA, Nidera, Toepfer, La Plata Cereal, Esso, YPF-Gas, Refinería San Lorenzo, Vicentín, Pecom Agra, Genaro Garcia, ACBL Hidrovía S.A. (Pueblo Esther), Punta Alvear, Louis Dreyfus, Shell

- Atracción de cargas: la disminución del flete aumenta el hinterland virtual. Hay carga que hoy va a Paranagua en Brasil y que va a ser atraída a los puertos del Paraná
-

- 
- Mayor número de trenes de barcazas navegando en el río: implica un incremento de todos los servicios asociados al incremento de la navegación: provista, combustible, reparaciones, atención de tripulantes
  - Modificación de recorridos de transporte: la profundización del Paraná Medio a 28 pies hasta Santa Fe puede tener una influencia importante sobre determinados recorridos actuales. En este caso y contando con los niveles de agua disponibles durante una parte importante del año por encima del plano de referencia, permitirá a los puertos ubicado en esta sección poder atender buques con calados del orden de los 30 pies la mayor parte del tiempo. Es previsible que algunas mercaderías principalmente de la zona de Salta/Tucumán que actualmente van a Rosario o a la zona de Zárate/Campana modifiquen su recorrido y carguen en el Paraná Medio. Un caso típico pueden ser los cítricos que no requieren embarcaciones de demasiado calado. Esta modificación de recorridos es atractiva para la carga en función de una disminución de la distancia recorrida de 200 a 400 km a un valor estimado de 0,04 \$/ton.Km con una disminución del flete terrestre del orden de los 8 a 16 \$/ton. Todo lo que signifique pasar carga del transporte terrestre, ya sea camión o tren, a transporte por agua presenta ventajas adicionales relacionadas con la menor contaminación, menor consumo de combustibles, deterioro de la vía terrestre, etc. Estos aspectos pueden ser evaluados en un modelo general de transporte y exceden los alcances del presente trabajo.
  - Modificación de la transferencia barcaza/buque de ultramar: La profundización hasta Santa Fe y la eventual llegada hasta ese punto de buques de ultramar puede inducir a un desplazamiento del punto de transferencia de la carga de barcaza a buque. La velocidad de navegación del tren de
-

---

barcazas y el retorno del tren de barcazas vacío hacia aguas arriba hacen que, desde un punto de vista teórico, el paso de barcaza a buque debe hacerse lo antes posible para optimizar los tiempos de navegación. Esto se traduce posteriormente en una menor cantidad de trenes de barcazas y sus correspondientes remolcadores necesarios para mover la misma cantidad de carga. El caso a analizar en este sentido puede ser el proyecto de RTZ y el movimiento de mineral de hierro.

- Mayor cantidad de mercaderías para tratamiento en las plantas o terminales, haciendo más rentable la operación de las mismas.
- Expansión de la frontera agropecuaria: el diferencial en 2.5 U\$S por tonelada en promedio calculado aumenta la distancia desde donde es rentable la operación agropecuaria. Si esta expansión es de 100 Km el aumento del hinterland es muy significativo.
- Aspectos socio-económicos: todo incremento de la actividad económica en zonas rurales tiene un efecto directo sobre la calidad de vida de la población, implicando la radicación de la gente en sus lugares de origen y evitando su movimiento a los centros urbanos.

Los efectos de disponer globalmente de 3.4 a 4.3 U\$S por tonelada (para todas las cargas año 2006 a año 2020) para repartir en la economía y la cascada de efectos que ello produce excede los límites del presente estudio. Sin duda que la incorporación de nuevas áreas productivas tiene un efecto positivo sobre el PBI regional.

Los aspectos mencionados no han sido valorizados para la determinación de los beneficios directos de la obra, pero no pueden ignorarse a nivel gubernamental al momento de tomar decisiones respecto de la continuidad de las acciones.

---

#### 4.4.4 Resumen De Beneficios.

Los beneficios que producirán las obras de profundización de la vía navegable Santa Fe-Océano se subdividieron en beneficios a la carga y beneficios a los buques. En la tabla 6.1 se muestran los totales obtenidos:

**Tabla 6.1. Beneficios Totales (millones de \$)**

ITEM	2000 (32 pies)	2004 (34 pies)	2005 (34 pies)	2006 (36 pies)	2010	2015	2020
BENEFICIOS TOTALES A LA CARGA	\$ 0	\$ 132,734,998	\$ 140,047,166	\$ 194,072,286	\$ 223,451,677	\$ 272,178,605	\$ 323,501,896
BENEFICIO TOTAL A LOS BUQUES	\$ 0	\$ 29,045,298	\$ 29,021,111	\$ 39,492,092	\$ 43,370,970	\$ 49,305,544	\$ 54,863,392
PRACTICAJE	\$ 0	\$ 3,124,779	\$ 3,262,053	\$ 6,610,555	\$ 7,218,251	\$ 8,017,950	\$ 8,919,992
COSTOS PORTUARIOS	\$ 0	\$ 23,177,412	\$ 23,000,653	\$ 31,265,516	\$ 31,093,518	\$ 31,144,098	\$ 31,901,842
PEAJE	\$ 0	\$ 2,743,106	\$ 2,758,405	\$ 1,616,020	\$ 5,069,200	\$ 10,143,497	\$ 14,041,557
BENEFICIOS TOTALES	\$ 0	\$ 161,780,296	\$ 169,068,277	\$ 233,564,378	\$ 266,822,647	\$ 321,484,150	\$ 378,365,287

Se observa que los beneficios a la carga representan en general el 85 % del total de beneficios a obtener. Sin embargo, dentro de los beneficios a los buques, y el obtenido por practicaaje podría llegar a casi duplicar su valor si se adaptara el esquema tarifario con la nueva realidad de los calados navegables, tal como se explicó en el parágrafo 3.1.2 de este informe.

Si se efectúa una comparación entre las proyecciones de beneficios obtenidos y la de carga se pueden obtener valores de los mismos por tonelada transportada (Tabla 6.2):

**Tabla 6.2. Beneficios Totales por tonelada transportada (\$/ ton)**

ITEM	2000 (32 pies)	2004 (34 pies)	2005 (34 pies)	2006 (36 pies)	2010	2015	2020
BENEFICIOS TOTALES A LA CARGA U\$/TON	\$ 0.000	\$ 2.072	\$ 2.148	\$ 2.925	\$ 3.132	\$ 3.470	\$ 3.735
BENEFICIO TOTAL A LOS BUQUES U\$/TON	\$ 0.000	\$ 0.453	\$ 0.445	\$ 0.595	\$ 0.608	\$ 0.629	\$ 0.633
PRACTICAJE	\$ 0.000	\$ 0.049	\$ 0.050	\$ 0.100	\$ 0.101	\$ 0.102	\$ 0.103
COSTOS PORTUARIOS	\$ 0.000	\$ 0.362	\$ 0.353	\$ 0.471	\$ 0.436	\$ 0.397	\$ 0.368
PEAJE	\$ 0.000	\$ 0.043	\$ 0.042	\$ 0.024	\$ 0.071	\$ 0.129	\$ 0.162
BENEFICIOS TOTALES en U\$/TON	\$ 0.000	\$ 2.525	\$ 2.594	\$ 3.520	\$ 3.740	\$ 4.098	\$ 4.369

Se observa que el beneficio por tonelada crece de 3,5 U\$/ton (año 6) hasta 4,37 U\$/ton en el año 2020.

#### 4.4.5 Comentarios.

Los beneficios directos que resultan de la profundización del canal alcanzan la suma de 225 millones de dólares para el año 6 (fin obras de profundización) y de 375 millones para el año 2020, representando esto 3,4U\$/ton y 4,3 U\$/ton respectivamente.



---

En la evaluación económica-financiera a realizar se considerará un incremento de la tarifa de peaje para pagar los costos de la obra de profundización. El monto total abonado en concepto de peaje deberá restarse a los beneficios aquí determinados para obtener los beneficios netos.

El dinero necesario para materializar la obra de profundización provendrá de parte de lo que se paga hoy en concepto de flete y otros costos de transporte tales como practicaaje y seguros.

En caso de no realizarse el proyecto ese dinero no va a estar disponible para ejecutar otras obras de infraestructura pues debe gastarse ineficiencias del transporte tal como se realiza actualmente, como es el falso flete.

Para dar un ejemplo en números, si hoy una tonelada de grano paga un flete de \$20 y en el futuro, por efecto del proyecto va a pagar \$17, esos \$3 deben considerarse como beneficio del proyecto. Si para pagar el costo del proyecto, el mismo agente que captura un beneficio de \$3 debe aportar \$1, debe computarse un beneficio neto de \$2.

Pero en caso de no realizarse el proyecto, no está disponible para el productor el beneficio de \$2, ni para el Estado el beneficio de \$1 que se ahorra al no tener que afrontar la inversión en esta obra de infraestructura.

Es por esta y otras razones que es difícil determinar cual es la rentabilidad global del proyecto y debe considerarse la cuantificación realizada como una rentabilidad mínima del mismo. A pesar de ello los resultados obtenidos muestran que el proyecto es altamente rentable.

La obra de profundización es una obra pública. En este caso se realizaría enteramente con aportes del sector privado y financiada por el contratista, siguiendo los más modernos principios de financiación de obras públicas en el mundo. Lo que permite este enfoque es la rapidez de generación de beneficios, una vez ejecutada la obra en forma total o parcial.

**Fin Tarea II –TOMO ÚNICO-.**

---