

38. S. DEL ESTADO 1965  
Inventario N° 80492

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

INSTITUTO DE ECONOMIA DE LOS TRANSPORTES

# Los Puertos Argentinos

Por AURELIO GONZALEZ CLIMENT

FASCICULO N° 2

361  
54  
1949

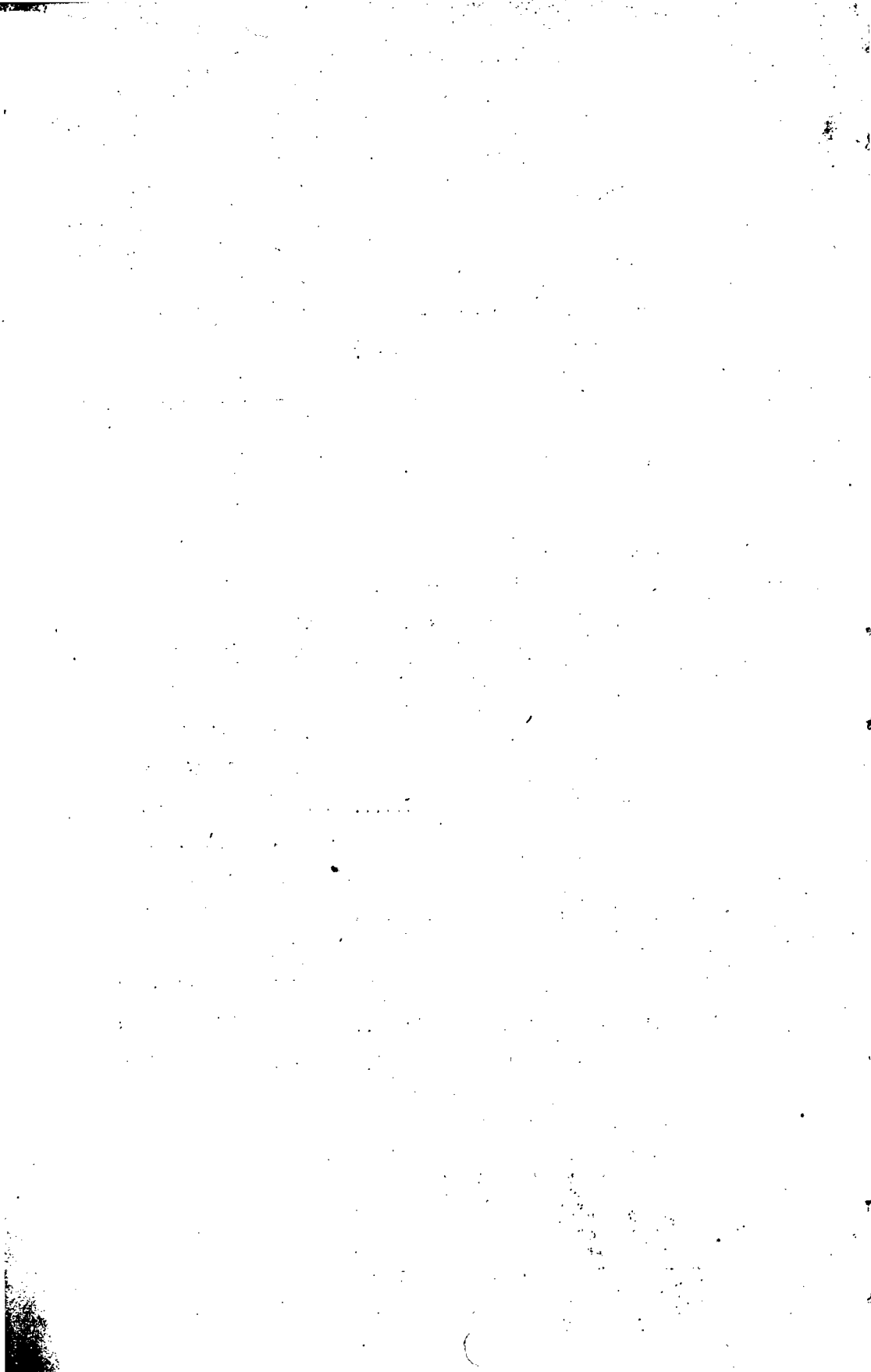
BUENOS AIRES  
1949

906 Argentines

## FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

## INSTITUTO DE ECONOMIA DE LOS TRANSPORTES

<i>Director interino</i> .....	Ing. Pedro P. Martín
<i>Jefe de investigaciones</i> .....	Dr. Aurelio González Climent
<i>Adscritos</i> .....	Dr. José M. Palacios Hardy Ing. Elvio F. Ubertone Dr. Enrique Wolfenson Dr. Mario R. Micele
<i>Ayudantes</i> .....	Dr. Amadeo Cortese Cont. Julio Palarea Cont. Dante Fazzalari
<i>Auxiliares</i> .....	Srta. Marina del Potro Cont. Ezio B. Cortelezzi Cont. Roberto M. Bandranas
<i>Auxiliares de la docencia</i> .....	Srta. María E. Sandes Sr. Julio López Magaldi



## I. Ideas generales

Constituyen los puertos un elemento indispensable del tráfico acuático. Ellos son "el eslabón entre dos zonas económicas de la actividad interna o bien entre las necesidades del país y las del exterior" (1). En base a la existencia o inexistencia de puertos, las comodidades o facilidades que éstos otorgan la buena implantación de los mismos con respecto a la fácil salida y distribución de los productos constituyentes del co

(1) RICARDO M. ORTIZ, "Valor económico de los puertos argentinos", pág. 12 (Buenos Aires, 1943). Dice este autor que "durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII y aún durante la primera mitad del siglo XIX, en los cuales se produce una extraordinaria expansión del comercio mundial que abre rutas en todos los mares, el tráfico interno se realiza preferentemente utilizando las vías fluviales. Aún no siendo despreciable en ciertas regiones el tráfico por caminos, aquella circunstancia explica que el emplazamiento de los grandes puertos, que traduce o armoniza la actividad de esa época, haya sido elegido en la desembocadura de los más importantes cursos de agua: Londres y Liverpool, en Gran Bretaña; Hamburgo y Amberes, en el continente europeo, y Nueva York en América, son los más altos exponentes de las realizaciones de esta especie".

"A partir de 1850, en que el desarrollo de las vías férreas comienza a absorber la casi totalidad del tráfico interno, el emplazamiento de los puertos atiende al conjunto de las demás circunstancias económicas que lo alimentan o define. No obstante ello, y ya sea porque la concurrencia en la colocación de artículos manufacturados o en la adquisición de materias primas haya impuesto fletes más reducidos, o porque la ubicación del puerto, realizada en lo más profundo de los estuarios, asegura a su zona económica la mayor amplitud, compatible con un mínimo de recorrido terrestre, o bien porque la técnica de la profundización de ríos y canales haya logrado más amplias posibilidades de ejecución, lo exacto es que la implantación portuaria continúa buscando de preferencia la mayor penetración continental a lo largo de esas vías".

"En el último cuarto de siglo, la aplicación del motor de explosión al transporte terrestre y el consiguiente perfeccionamiento y desarrollo de camino, han contribuido algo a neutralizar esa tendencia. Esta última modalidad adquiere tal preferencia en el tráfico interno, que no son pocos los países que proceden ya al levantamiento de vías férreas en magnitud proporcionada a su respectiva extensión y a su mayor empeño en la construcción de carreteras".

Véase el origen de los puertos en HENRI PIRENNE, "Historia económica y social de la Edad Media", pág. 30 (México, 1941).

mercio exterior de un país, será que se establecerán líneas de navegación de mayor o menor envergadura.

Positiva importancia tiene también al respecto el régimen fiscal que, en lo que se refiere a la retribución de los servicios que se prestan, rige en los puertos (2).

## II. Características principales del sistema portuario argentino

Los puertos argentinos se hallan, debido a la configuración geográfica del país, sobre su costado Este. En efecto, hacia los puertos de la costa atlántica y del Río de la Plata afluyen las diversas producciones del agro y de la industria argentina, destinadas a cimentar nuestro comercio de exportación. La distribución del comercio de importación se hace en forma inversa, vale decir, de Este hacia Oeste. Y, precisamente, nuestra red ferroviaria está conformada en forma de procurar el rápido acceso a los puertos, y especialmente, en forma exageradamente preponderante, al de la Capital.

Nuestro sistema portuario se desarrolla a lo largo de unos seis mil kilómetros de costas, entre marítimas y fluviales. En esos seis mil kilómetros están comprendidos los ochenta y cinco puertos con que actualmente cuenta el país. Todo el sistema sirve, en forma directa o indirecta, a sostener, casi exclusivamente, nuestro comercio exterior. De ahí que el desarrollo de nuestros puertos ha estado supeditado, casi siempre, al desenvolvimiento y desarrollo de los principales renglones de nuestras exportaciones. Por otra parte, el ferrocarril ha tenido, entre nosotros, enorme influencia, en cuanto a la radicación de las diferentes piezas del sistema portuario (3).

Los puertos están respaldados, hacia el interior del país, por las diversas producciones de sus zonas de influencia. Los grandes saldos exportables, junto con una población numerosa radicada en la zona, son factores que darán origen a la creación y luego al incremento del tráfico de un puerto. La habili-

---

(2) Esta cuestión, como es lógico, trasciende al orden internacional. En Ginebra (año 1923), quedó redactada la convención y estatuto sobre régimen internacional de los puertos marítimos, que persigue la igualdad de tratamiento en todos los puertos a los buques de cualquier bandera. Dentro de esa "igualdad de tratamiento" queda incluido el régimen fiscal.

(3) ADOLFO LOPEZ MAYER, "Transportes en la Argentina", pág. 24 (Rosario, 1946).

tación de un nuevo puerto de ultramar, junto con un aumento de la red ferroviaria o la construcción de nuevos caminos, hace que en las zonas beneficiadas se perciba de inmediato un aumento notable de la producción de artículos que hacen al comercio de esa zona.

### III. Desarrollo histórico de los puertos del país

Constituida la Junta de Mayo, una de sus primeras preocupaciones fué la de efectuar obras de refacción en el muelle del Riachuelo y procurar el mejoramiento del puerto de la Ensenada. Durante el Gobierno del Gral. Martín Rodríguez, su ministro Rivadavia contrató en Londres al Ingeniero Hidráulico Santiago Bevans, con el objeto de dotar a Buenos Aires de un puerto acorde con su creciente importancia. El Ing. Bevans, como fruto de sus estudios, elevó al Gobierno, con fecha 3 de abril de 1823, tres proyectos distintos para la construcción del puerto de Buenos Aires. Las Heras, sucesor de Martín Rodríguez, nombró una comisión encargada de examinar los estudios de Bevans. Dicha comisión optó por el tercer proyecto ya que, según decía, los otros dos demandaban fuertes gastos de dragado. Pero viene la guerra con el Brasil y todos estos afanes quedaron en meros proyectos (4). Recién en 1857 se inauguró el muelle de pasajeros. Más adelante, en 1860, Eduardo Madero presentaba su primer proyecto de construcción de puerto de Buenos Aires. Ocho años más tarde, Madero volvió a presentar otro proyecto. El 18 de agosto de 1876, se dicta un decreto aprobando los planos del Ing. Luis A. Huergo. En 1882, Madero presenta su tercer proyecto. Esta vez, su perseverancia fué recompensada, ya que la obra fué aprobada siendo uno de sus más ardientes defensores en el Congreso el senador Carlos Pellegrini. Viene después la ley 1.257, de 27 de octubre de 1882, en base a la cual comenzaría la construcción del puerto de la Capital. Pero el contrato con Madero fué firmado recién el 23 de diciembre de 1884. Finalmente, e

(4) El famoso empréstito Baring Brothers, contratado en 1824 debía financiar, entre otras cosas, la construcción del puerto de Buenos Aires según el proyecto citado en el texto. Véase LUIS R. GONDRA "Historia económica de la República Argentina", pág. 342 (Buenos Aires 1943).



30 de setiembre de 1899 quedaron terminadas las obras del puerto de la Capital. El costo fué de \$ 35.624.003,21 (5).

Puede decirse que el actual sistema portuario argentino comienza a configurarse en forma más o menos relevante con el desarrollo de nuestro comercio exterior, a fines del siglo XIX. En 1880 comienza la construcción de las grandes obras portuarias que el país necesitaba en forma apremiante. Desde dicho año hasta 1914, surgen, a lo largo de nuestras costas, los puertos más importantes de ultramar que posee el país: Buenos Aires, Rosario, La Plata, Bahía Blanca, etc. Con posterioridad, y satisfechas las necesidades del comercio exterior, comienza a contemplarse las necesidades internas del país, y en esa forma van apareciendo hasta 1930 diversos puertos fluviales y de cabotaje.

Como ya hemos-dicho, en 1889 queda terminado el puerto Madero de la Capital. Esto junto con la habilitación de obras en Paraná, Rosario, Santa Fe, etc., hace que lo invertido hasta ese año llegue a \$ 87.500.000. Entre 1900 y 1914 las obras portuarias cuestan a la Nación y empresas privadas concesionarias unos \$ 140 millones de pesos. Sólo la adquisición del puerto de La Plata, en virtud de la ley 4.436, insumió 27 millones de pesos. Por otra parte, los trabajos de balizamiento y canalización, dispuestos por la ley 4.170, contribuyeron en buena parte al crecimiento de la suma invertida en obras portuarias.

A partir de 1918 el Estado comienza a tomar participación de relieve en la construcción directa de obras portuarias. Una estimación reciente hace llegar el patrimonio del Estado a más de 11.800 millones de pesos. De esta cantidad, \$ 797.937.194.88 corresponden a obras fijas portuarias. Téngase en cuenta el costo de mantenimiento de esas obras y los trabajos de dragado y balizamiento que en forma permanente efectúa el Estado, para tener una idea de la magnitud considerable y la trascendental importancia del sistema portuario argentino.

---

(5) Detalles muy interesantes sobre la evolución de esta obra pueden ser consultados en C. GALVAN MORENO, "El puerto de Buenos Aires: su historia y su desenvolvimiento", en la revista "Duperial", agosto de 1944.

#### IV. El comercio exterior y los puertos argentinos

La composición de nuestro comercio exterior nos indica qué tipo de mercaderías son las que más mueven la actividad de nuestros puertos. La exportación de cereales ha tenido y tiene en la actualidad el primer lugar al respecto. De ahí que tanto Buenos Aires como Rosario figuren entre los primeros puertos cerealistas del mundo.

La actividad exportadora basada en el comercio de cereales, reclama la construcción en los puertos de importantes obras complementarias de las instalaciones de los mismos. En efecto; las redes de elevadores de granos implican cuantiosas inversiones, que son largamente retribuidas por las enormes ventajas que ellas acuerdan al comercio exportador cerealista, en cuanto a almacenamiento, "standarización" del producto, fácil concentración, obtención de créditos, etc. Se calcula que, en total, la capacidad de almacenamiento de cereales en el país sobrepasa los tres millones de toneladas (6).

#### V. Deficiencias del sistema portuario argentino

Es una característica patológica de nuestro sistema portuario la abrumadora preponderancia del puerto de Buenos Aires. Prácticamente, el 75 % del comercio exterior argentino debe pasar obligatoriamente por el puerto de la Capital. Vale decir que el volumen del comercio de nuestros puertos no guarda relación alguna con sus zonas de influencia (7).

Numerosas iniciativas han aparecido tendientes a corregir esta falla de fundamental importancia (8). La misma Flota

(6) Cfr. RICARDO M. ORTIZ, op. cit., pág. 142.

(7) Cfr. ADOLFO LOPEZ MAYER, op. cit., pág. 214.

(8) Por un proyecto de resolución presentado por el diputado Rubino y otros, se insta al Poder Ejecutivo a tomar las medidas pertinentes para que el I. A. P. I. utilice los puertos del interior para la exportación e importación de mercaderías, atendiendo a la respectiva zona de influencia de cada uno (DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 11 de junio de 1947, pág. 524). Por su parte, el diputado Mosset Iturraspe presentó otro proyecto de resolución solicitando informes al Poder Ejecutivo acerca de las providencias que hubiere adoptado para la descentralización de los trabajos y posible destino de los barcos de ultramar a los restantes puertos de la República que no fuera el de la Capital (DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 11 de junio de 1947, pág. 520).

Por su parte, el Ministro de Hacienda se refirió al problema del congestionamiento del puerto de la Capital y las medidas adoptadas al respecto (DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES, 23 de julio de 1947, pág. 605 y siguientes).

Más adelante veremos la actuación del Interventor en el Puerto de la Capital y sus proyecciones.

Mercante del Estado se ha preocupado por el problema. En un informe elevado por la Flota al Ministro de Hacienda y que éste leyó en el Senado, se decía que “esta Administración General debe concretarse a señalar que en ningún momento ha omitido del posible itinerario de sus buques el puerto de Rosario, pero lamentablemente las invitaciones formuladas a los cargadores de ultramar en ese sentido, no han tenido éxito, y los avisos reiteradamente publicados en los puertos europeos en los que hacen escala nuestros buques, anunciando los viajes de éstos para Buenos Aires y Rosario, no han tenido eco en ningún momento; y si en alguna oportunidad se ha podido contratar carga para el puerto fluvial, siempre ha sido por imposición del propio cargador, bajo la condición de transbordo en Buenos Aires y no con conocimiento directo. Cabe en esta circunstancia informar a vuestra excelencia que cada operación que nos ha sido señalada para embarcar en el puerto de Rosario ha sido aceptada por esta Administración General, que si no ha enviado con más frecuencia buques a Rosario, es porque hasta hace poco no había exportador alguno que tuviera verdadero interés en embarcar en puertos del Río Paraná. En el deseo de descongestionar dentro de lo posible el puerto de Buenos Aires, la Flota Mercante del Estado ha hecho verdaderos esfuerzos para obtener carga con destino a Rosario, habiendo llegado hasta el extremo de exigir tan sólo un mínimo de 300 toneladas para enviar el buque a Rosario; pero ni aún esta cantidad ha podido obtenerse, con lo que queda demostrada la buena voluntad de la Flota y la poca fortuna de la iniciativa” (9).

El absoluto predominio del puerto de la Capital sobre los restantes del país arranca desde los primeros días de nuestra historia. Pero dicho predominio se ha ido agravando con el correr del tiempo, debido a múltiples circunstancias, entre las que sobresalen la enorme gravitación de los intereses foráneos en el comercio exterior del país y el trazado impreso a los ferrocarriles.

Acabamos de señalar uno de los males de nuestro régimen

---

(9) Es de señalar, no obstante, que en septiembre de 1947, la Flota comenzó a enviar varios de sus buques a tomar carga a Rosario y a San Lorenzo. Entre dichos buques figuraron el “Río San Juan” (buque frigorífico) y el “Río Deseado”.

portuario. Pero hay más. También actúan como factores negativos la falta de obras imprescindibles en muchos lugares, la onerosidad de los servicios prestados, las exigencias inútiles y anticuadas, los procedimientos engorrosos productos de una legislación extremadamente detallista y la intervención promiscua de varias reparticiones oficiales.

~~Y no digamos nada de los puertos de la Patagonia. En algunos de ellos faltan las más elementales obras de atraque. Los buques deben llevar a veces sus propios remolcadores a bordo, y aún lanchones especiales para proceder a la carga y descarga de mercaderías. Como se comprenderá, sólo contadas empresas pueden hacer frente a las erogaciones que el "sistema" implica, por lo que dichas empresas fijan sus itinerarios sin considerar la disminución de los recorridos terrestres, para lo cual es indispensable la frecuencia de escalas (10).~~

## VI. Administración y explotación de los puertos argentinos

Varios puertos argentinos —y no ciertamente los menos importantes— han pertenecido a empresas extranjeras. Felizmente, el Gobierno Nacional ha emprendido una campaña de nacionalización de puertos, facilitada por la adquisición de los ferrocarriles de capital foráneo que explotaban varios de ellos. Se le presenta, pues, al Estado una magnífica oportuni-

(10) Cfr. RICARDO M. ORTIZ, *op. cit.*, pág. 171.

Es de hacer notar que en la operación de desembarco en las costas francesas por las fuerzas aliadas, fueron empleados buques especiales del tipo llamado "L.S.T.". Estos buques embicaban en las playas, abrían mediante mecanismos especiales la proa y por ella salían las tropas y sus implementos. Este mismo tipo de buque se está ahora empleando en la Patagonia por parte de varios armadores. Ante la falta de puertos, estos buques prestan un magnífico servicio en esas zonas. Los armadores privados argentinos poseen, hasta el momento, los siguientes buques tipo "L.S.T.": "Don Francisco", "Santa María de Luján", "San Benito", "San Juan Bosco", "Santa Micaela", "Altamar", "El Cuiś" y "Marplatense". Además, la Administración del Transporte Fluvial tiene un buque "L.S.T.": el "376-B".

El Ministerio de Marina, por su parte, ha adquirido también varios buques de este tipo para incorporarlos a la marina auxiliar de guerra ("B. D. T.1" a "B. D. T.13").

Señala LUIS A. RUSSO, "La marina mercante argentina", pág. 152 (Buenos Aires, 1938), que en los puertos de la Costa Sud, en caso de tormenta, los buques, en lugar de entrar a lo que, con un poco de sarcasmo, se llama "puerto", tienen que salir a alta mar a capear la tempestad, debiendo permanecer en dicha situación hasta ocho o más días, o sea, el tiempo que se tarda en llegar desde Buenos Aires hasta algunos de esos puertos.

dad de hacer de nuestro sistema portuario un elemento fundamental de facilitación de nuestro intercambio económico, manejándolo exclusivamente según las conveniencias generales de la Nación.

Muy debatido es el problema de la administración de este sistema portuario. Hay, al respecto, dos tendencias extremas: por una parte, se propugna la separación de los servicios portuarios de las tareas aduaneras. En cambio, la tendencia contraria sostiene la unificación de ambas materias.

Enfocando el problema desde otro punto de vista, diremos que la experiencia extranjera en materia de sistemas de explotación de puertos, puede sintetizarse en los siguientes métodos: a) ella es efectuada directamente por el Estado; b) por las Municipalidades; c) por las Cámaras de Comercio locales; d) ella es libre o delegada por el Estado a entidades privadas.

Sobre este problema, sostiene Ortiz que "la administración y explotación de los puertos nacionales es una ineludible función del Estado, quien se encuentra así frente a un problema de organización, de explotación de un aparato técnico, en cuya construcción ha recogido enorme experiencia" (11).

Partiendo, pues, de la base de que el Estado es quien debe administrar y explotar el sistema portuario, nos queda por dilucidar cuál es el temperamento más conveniente en lo que respecta a la separación o no de las actividades portuarias de las aduaneras.

Hasta el momento, se ha impuesto entre nosotros la práctica de la unificación de ambas actividades. Prácticamente todo lo referente a puertos está en manos de la Aduana. A ella le han sido atribuidos no sólo los aspectos tributarios y de contralor aduanero, sino también lo que se relaciona con el movimiento de los buques y el manipuleo de las mercaderías en los puertos (12). La tendencia que señalamos arranca desde los días coloniales y ha sido seguida por la ley 181, del año 1866, confirmada, a su vez, por las prescripciones de las

(11) RICARDO M. ORTIZ, op. cit., pág. 223.

(12) Aparte de ensayos frustrados por diversas causas, ya la Comisión de Organización de la Marina Mercante había confeccionado un proyecto de creación de una institución autárquica, denominada Administración del Puerto de Buenos Aires, en cuyo directorio figurarían representantes del Estado, de los usuarios y del personal empleado en las tareas portuarias, desvinculando, de esta forma, la actividad portuaria de la aduanera.

Ordenanzas de Aduana que, con algunas modificaciones, rige en la actualidad, en virtud de la ley 810. Por su parte, la ley 12.964 (cuyo texto forma parte del Plan de Gobierno 1947-51) decide tajantemente la cuestión, al centralizar en un nuevo organismo —Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación— todos los servicios aduaneros y portuarios (13). La Comisión que redactó el correspondiente proyecto de ley se inclinó decididamente hacia la tendencia centralista, alegando razones históricas y prácticas muy poco convincentes (14).

Por nuestra parte, creemos conveniente, por el contrario, la separación de las funciones aduaneras de las portuarias. La preponderancia fiscalista de la Aduana no se manifiesta en un mejoramiento de la Administración de los puertos como se ha probado recientemente entre nosotros. Un organismo especial, desligado de la Aduana, sería la mejor solución. Dicho organismo concentraría sobre sí la administración total del sistema portuario del país (con delegaciones locales con suficientes atribuciones para permitirles cierta elasticidad, conforme a las modalidades propias del lugar), incluso la percepción de las tasas retributivas de los servicios prestados (15).

## VII. Intervención del puerto de la Capital

Todo lo dicho anteriormente acerca de la deficiencia en la administración del sistema portuario argentino tiene una corroboración irrecusable en lo acontecido en el puerto de la Capital.

(13) Sobre el tema véase ADOLFO E. SALGUEIRO, "Influencia de la política portuaria en el desarrollo del Plan Quinquenal", en la revista "Marina", pág. 31 y siguientes (Buenos Aires, noviembre 1947).

(14) BOLETÍN DEL MINISTERIO DE HACIENDA N° 34 (año 1946), pág. 2.891 y siguientes.

(15) La Comisión que propició la unificación de los servicios portuarios con las funciones aduaneras se refiere, en su informe, a las razones que algunos autores sostienen en pro de la separación de dichos servicios. Al respecto, opina la citada Comisión que "quienes se colocan en esa posición, tomando como punto de apoyo lo que ocurre en puertos extranjeros para propugnar en nuestra tierra el principio de la exclusión de la Aduana de las actividades portuarias, olvidan nuestras propias modalidades fundadas en un proceso histórico de larga trayectoria".

Aparte de lo socorrido de la frase, el hecho de que "nuestras propias modalidades fundadas en un proceso histórico de larga trayectoria" hayan consagrado un régimen portuario deficiente, no es argumento de peso para adherir, sin más, al "sistema" (?) de la centralización de funciones. Con ese criterio, cualquier innovación susceptible de mejorar algún aspecto de nuestra administración pública se haría impracticable.

Ya en funcionamiento la flamante Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, y a raíz del creciente incremento del tráfico marítimo internacional, se produjeron en el puerto de Buenos Aires continuos abarrotamientos, con las consiguientes demoras y perjuicios para la economía toda de la Nación. Las cosas llegaron a un extremo tal que, con fecha 15 de abril de 1947, se resolvió no otorgar giros de buques para la descarga. El puerto de la Capital quedaba, de hecho, cerrado para todos los buques de ultramar, a excepción de los que condujeran más de cincuenta pasajeros. El 28 de mayo del mismo año, se creó una comisión especial para estudiar y reglamentar en forma integral y definitiva la actividad portuense en su relación con los trabajadores del puerto. No obstante, el congestionamiento del puerto crecía más y más. Ante esto, las "conferencias" de armadores con sedes en Nueva York y Londres deciden imponer un recargo del 35 % sobre los fletes de cargas destinados a Buenos Aires y otros puertos sudamericanos, afectados del mismo mal. Ante lo serio de la situación, el Poder Ejecutivo decide intervenir el puerto de la Capital, cosa que se lleva a cabo por el decreto 24.154, del 14 de agosto de 1947. El mismo funcionario es nombrado, por decreto 25.907 del 28 del mismo mes, interventor en la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación. El interventor depende, según estos decretos, del Ministro de Marina.

Y es en este punto donde las cosas dan un vuelco espectacular. En primer lugar, nótese que el Interventor depende del Ministro de Marina y se le otorgan funciones que señalan una separación cabal entre la actividad portuaria y la aduanera. Vale decir que lo que no pudo conseguirse en un régimen "normal" (valga el eufemismo), se implanta al presentarse el caso "patológico".

A lo largo de los informes presentados hasta el presente por la Intervención, pueden calibrarse en su verdadera magnitud las notables realizaciones alcanzadas. De entrada, la Intervención propugnó la descentralización de funciones, de acuerdo a la buena doctrina y al buen sentido. Como efecto inmediato de su acción, al acelerar el movimiento portuario, el recargo de 35 % que obraba sobre los fletes es rebajado en un 15 %. Se aceleran, también, los trabajos de dragado, pu-

diendo los buques llegar a puertos del interior y cargar allí todas sus bodegas, sin necesidad de completar carga en Buenos Aires. A tal efecto, las modernísimas dragas adquiridas recientemente para el Ministerio de Obras Públicas son transferidas a la Intervención. Propugnando la separación de funciones y el desvío de parte del tráfico hacia otros puertos argentinos, la Intervención aconsejó el establecimiento de delegaciones de la Secretaría de Industria y Comercio en Rosario y Bahía Blanca. Al mismo tiempo, fueron creados consejos económicos con entidades civiles y las autoridades portuenses locales en los puertos del interior del país. Se completó la habilitación del puerto de La Plata, hacia el cual fueron desviados muchos buques de ultramar, contribuyendo, así, al descongestionamiento del puerto de la Capital. En este último, se procedió a habilitar nuevos muelles, galpones, almacenes, etc., extrayéndose también restos de buques del fondo del río. Se comienza a mecanizar numerosas operaciones de carga y descarga. Mientras tanto, cada vez llegan más barcos al país. Cuando el Interventor se hizo cargo del sistema portuario, las exportaciones promedios mensuales eran de unas 350.000 toneladas para los ocho primeros meses de 1947. A los pocos meses, esa cantidad ha llegado a 800.000 toneladas sin que se produzca el vaciado de los depósitos. En divisas, ello representa una ganancia neta para el país de miles de millones de pesos, además del consiguiente abaratamiento de la mano de obra y la mayor disponibilidad de camiones para las tareas rurales. Paralelamente, la recaudación aduanera aumenta en un 62,5 % con respecto al período anterior. Próximamente, se va a proceder a la instalación de nuevas grúas eléctricas destinadas a reemplazar al material actualmente en uso.

En una palabra: toda esta actuación configura un estado de cosas realmente vivificante para la economía del país. Lo que es de desear es que se saquen las debidas experiencias para el futuro para no incurrir nuevamente en los yerros de ayer.



### VIII. Clasificación del sistema portuario argentino. ✓

#### Movimiento portuario

La doctrina ha hecho varias clasificaciones del sistema portuario argentino. El Ing. Ortiz (16) hace la siguiente distribución de los ochenta y cinco puertos argentinos:

a) **Puertos de ultramar**, vale decir, los que en forma permanente son usados por los buques que sirven al comercio exterior. En total suman veinte puertos: Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Quequén, Bahía Blanca, Concepción del Uruguay, Colón, Campana, Zárate, Ibicuy, San Pedro, Obligado, Ramallo, San Nicolás, Villa Constitución, Rosario, San Lorenzo, Diamanté, Santa Fe y Bajada Grande (Paraná). (17).

De la enumeración hecha se ve que los puertos de ultramar son los que, en forma preponderante, absorben el tráfico naviero del país. De ahí que, casi todos ellos, posean las mejores instalaciones para atender las diversas operaciones que realizan. La zona de explotación de estos puertos está limitada al Sur por los recursos económicos del país y al Norte por las posibilidades técnicas de la navegación.

b) **Puertos fluviales de cabotaje**, que son los que están diseminados a lo largo de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, fuera de la zona reservada a los puertos mencionados en el punto a). En total comprende 55 puertos, seis situados sobre el río Paraguay, treinta y cuatro sobre el Paraná, once sobre el Uruguay y los restantes sobre el Río de la Plata. Son puertos que actúan de intermediarios entre la producción de su zona de influencia y el puerto exportador del cual son tributarios. Figuran entre estos puertos los de Formosa, Barranqueras, Corrientes, Reconquista, Victoria, Gualeguay, Ruiz, Posadas, Las Palmas, Piracúa, Ocampo, Goya, La Paz, Santa Elena, Concordia, Gualeguaychú, Paso de los Libres, etc.

c) **Puertos de navegación costera**, o sea los situados a lo largo de la costa patagónica en la zona que queda al sur de Bahía Blanca, algunos de los cuales son incluidos por López Mayer entre los puertos de ultramar. El total de estos puertos

---

(16) RICARDO M. ORTIZ, op. cit., pág. 13 y siguientes.

(17) Sobre los puertos de ultramar, véase EDUARDO D. GAUTIER, "Régimen de explotación y descripción de los puertos argentinos de la costa atlántica" (Trabajo de tesis presentado al Instituto de Economía de los Transportes de la Facultad de Ciencias Económicas), año 1940.

llega a diez. De ellos sólo cuatro disponen de instalaciones más o menos eficientes. El resto se encuentra en total abandono y más que puertos podrían ser llamados simples fondeaderos. Los cuatro principales son: Patagones, Madryn, Comodoro Rivadavia y Deseado.

Por su parte, Miguel Angel Roqué (18), teniendo en cuenta principalmente los aspectos económicos, comerciales y náuticos, propone la siguiente clasificación de nuestros puertos:

a) **Puertos de interés general de primer orden.** Son ellos: Buenos Aires, Rosario, Santa Fe y Bahía Blanca.

b) **Puertos de interés general de segundo orden.** Tales son: Reconquista, Barranqueras, Formosa y Posadas.

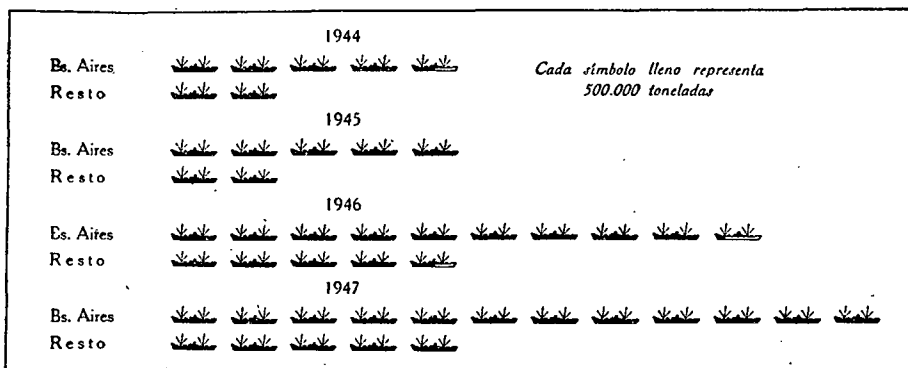
c) **Puertos de interés local de primera clase.** Diamante, San Lorenzo, Villa Constitución, San Nicolás, San Pedro, Zárate, Campana, Concordia, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú, Mar del Plata, La Plata, Quequén, Río Gallegos y Colón.

d) **Puertos de interés local de segunda clase.** Corrientes, Gualeguay, Ramallo, Ibicuy, Baradero, Bouvier, Las Palmas, Madryn, Comodoro Rivadavia, San Julián, Santa Cruz, Río Grande y Paraná.

e) **Puertos de interés local de tercera clase.** Puerto Ocampo, Goya, La Paz, Santa Elena, Bajada Grande, Victoria, Santo Tomé, Paso de los Libres, San Antonio Oeste y Deseado.

El sistema portuario que ha quedado reseñado da lugar al movimiento que se desprende de las siguientes cifras (19):

BARCOS DE ULTRAMAR ENTRADOS A PUERTO



(18) MIGUEL ANGEL ROQUE, "Explotación racional de los puertos argentinos", trabajo presentado al Instituto de Economía de los Transportes de la Facultad de Ciencias Económicas (Buenos Aires, 1938).

PUERTOS

Pe- riodos	Total	Buenos Aires	Bahía Blanca	La Plata	Quequén	Rosario	San Lorenzo	San Nicolás	Santa Fe	Demás puertos
<i>(Miles de toneladas)</i>										
1944	3.520,3	2.242,1	165,2	142,9	74,5	474,4	48,9	—	23,8	48,5
1945	3.534,8	2.527,2	270,5	83,1	98,3	398,2	33,8	3,1	4,3	106,3
1946	6.945,2	4.602,5	459,6	187,0	221,8	851,0	110,2	22,3	27,6	463,2
1947	8.652,4	5.971,5	464,1	359,7	250,6	715,9	160,5	74,8	44,7	430,6
D. 1946	672,4	465,2	49,7	9,1	16,6	95,4	6,2	—	2,1	28,1
E. 1947	499,0	338,5	28,9	24,5	33,1	14,6	23,2	3,8	5,1	27,3
F. "	580,2	477,4	11,2	21,1	21,1	22,6	—	—	—	26,6
M. "	624,1	466,6	19,9	21,5	29,2	29,4	5,8	—	4,4	47,3
A. "	605,8	441,6	29,3	27,2	23,2	40,2	10,6	11,8	—	21,9
M. "	632,4	462,4	17,0	46,3	6,8	57,0	3,2	—	12,2	27,3
J. "	616,4	447,7	27,9	45,1	10,8	44,1	8,0	—	8,7	26,1
J. "	644,4	511,0	37,7	24,5	0,2	31,0	4,9	—	2,8	32,3
A. "	697,0	541,4	40,2	26,1	0,2	50,8	3,6	—	3,3	31,4
S. "	774,9	599,4	82,4	8,1	11,3	49,0	—	4,4	—	20,3
O. "	932,8	589,3	75,6	45,4	48,5	85,9	34,2	17,4	5,5	55,0
N. "	1.013,5	566,4	66,1	46,0	17,6	164,6	40,3	25,7	4,6	82,3
S. "	832,1	529,8	29,9	25,9	28,5	126,7	26,5	11,8	—	53,9

### IX. Proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre arrendamiento de muelles

Con el objeto de tener habilitado permanentemente muelle para los buques de la Flota Mercante del Estado, el Poder Ejecutivo, por decreto 23.585, del 23 de diciembre de 1946, dispuso reservar especialmente para los buques de la Flota varios muelles del Puerto Nuevo. Igual temperamento se adoptó, por decreto 17.715, del 19 de junio de 1947, para los buques que la Flota tomara en "time charter".

Pero he aquí que con fecha 23 de agosto de 1947, el Poder Ejecutivo envía al Congreso un proyecto de ley por el cual se lo autoriza a arrendar muelles en el puerto de la Capital a empresas navieras de reconocida solvencia (20). Ante esto, el mismo Poder Ejecutivo se apresuró a dictar el decreto 27.198, del 5 de septiembre de 1947, por el cual se dejaban sin efecto los decretos anteriormente mencionados, número 23.585/46 y 17.715/47. Precisamente, entre los "considerandos" del decreto 27.198/47 se decía que hasta tanto el Poder Legislativo se expidiera sobre el proyecto de ley de arrendamiento de muelles, se estimaba conveniente dejar sin efecto las concesiones otorgadas a la Flota Mercante del Estado, en cuanto a sus propios buques y a los contratados en "time charter".

(19) "Síntesis estadística mensual de la República Argentina", números del corriente año. También reseñan el movimiento portuario las memorias de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos y de la Prefectura General Marítima, pero las cifras contenidas en estas publicaciones no están al día.

(20) DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 27 de agosto de 1947, pág. 2.491.

Entrando de lleno a la exposición del proyecto de ley, diremos que por él se autoriza al Poder Ejecutivo para contratar con cualquier empresa de transportes marítimos o fluviales de reconocida solvencia, el arrendamiento de muelles y terrenos adyacentes en el puerto de la Capital, bajo las cláusulas establecidas en la misma ley, teniendo en cuenta para la determinación de la superficie a otorgar, así como del frente máximo de muelle, las condiciones de explotación del puerto de la Capital.

El arrendamiento no puede tener una duración mayor de 20 años y su precio será el que establezca el Poder Ejecutivo por metro cuadrado, teniendo en cuenta, además, la extensión del muelle ocupado, pudiendo convenirse, en vez de un arrendamiento fijo, una proporción sobre el tonelaje descargado de los vapores que atraquen a los muelles.

Las empresas concesionarias podrán construir en la superficie arrendada depósitos conforme a los planos y presupuestos aprobados por el Poder Ejecutivo, dotados con los sistemas más modernos para el almacenaje y movimiento de cargas. En un término que será fijado por el Poder Ejecutivo y que no podrá exceder de 20 años, los depósitos que construyan en el puerto las empresas concesionarias, como asimismo sus elementos fijos de utilización, pasarán a ser propiedad del Estado. En estos depósitos la empresa concesionaria sufragará los gastos que demande el movimiento de las mercaderías transportadas en los buques de su propiedad, de los que contratarse en "time charter" o tuviere su administración o control, no pudiendo ceder las instalaciones a otras entidades con las que no guardare esa vinculación sin autorización del Poder Ejecutivo. La concesionaria percibirá por los servicios de almacenaje, eslingaje y guinche las mismas tarifas que rijan en los depósitos fiscales aduaneros. Por otra parte se dispone que las mercaderías enumeradas en el artículo 269 de las Ordenanzas de Aduana que se descarguen en los muelles arrendados pagarán el impuesto de eslingaje a que se refiere el artículo 7 del decreto reglamentario de la ley 11.248.

Las empresas concesionarias estarán sujetas a los impuestos generales vigentes y a los que en adelante se dictaren para toda la República, pero no serán pasibles de ningún modo de impuestos especiales que graven únicamente esta clase de explotación.

Se aclara que los vapores abonarán al Fisco los derechos de Puerto y Muelle en la misma forma que los que se satisfagan en el Puerto de Buenos Aires, no teniendo participación en ellos el arrendatario.

La fiscalización del cumplimiento de las Ordenanzas de Aduana y demás disposiciones vigentes estarán a cargo del personal administrativo que la Administración General de Aduanas y Puertos designe, corriendo por cuenta de la empresa concesionaria el pago de sus haberes, el respectivo aporte patronal, sueldo anual complementario y cualquier otra retribución que gocen cargos similares en virtud de la ley de presupuesto o complementarias.

En caso de no utilizarse las instalaciones arrendadas y siempre que no se perjudiquen las actividades normales previstas del arrendatario, la Administración General de Aduanas y Puertos podrá disponer su utilización por buques de otras personas o empresas.

Según se dice en el mensaje que acompañaba al proyecto, se tiende a establecer un sistema parecido al que impera en otros grandes puertos, como el de Nueva York. Precisamente en Nueva York la Administración General de la Flota Mercante del Estado tiene arrendados varios muelles para los buques de su pertenencia (21).

El proyecto de ley fué discutido en el Senado. Según se ha dicho, el artículo 1º propone el sistema del arrendamiento sólo para el puerto de la Capital. A propuesta del senador Bávio se hizo extensivo dicho sistema a todos los puertos del país, temperamento aceptado por la Cámara y el Ministro de Hacienda (22). También durante la discusión del proyecto, el senador Antille, miembro informante del mismo, aclaró que pese a que

---

(21) Un comentario sobre el proyecto de ley reseñado en el texto puede verse en EDUARDO SACRISTE, "Estudio de la ley de arrendamiento de muelles", en la revista "Brújula", abril de 1948, pág. 32.

Es necesario advertir que, pese al sistema propugnado por la ley, él quedaría sin efecto bajo determinadas circunstancias. En efecto, el Poder Ejecutivo ha enviado al Congreso un proyecto de ley de organización general de la Nación para tiempo de guerra. Por el artículo 34 de este proyecto, se declara requisables, en especial y con prioridad para ser utilizados por las autoridades militares, entre otras cosas, los puertos marítimos y fluviales (inciso 12). DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 3 de mayo de 1948, pág. 84.

(22) DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES, 19 de septiembre de 1947, pág. 1.512 y siguientes.

el proyecto hacía continuas referencias a las empresas "concesionarias", se trataba, en realidad, de "permisos precarios". Finalmente, quedó como manifestación del senador Saadi que "podríamos obtener favorables resultados, facultando al Poder Ejecutivo para otorgar los arrendamientos y concesiones tal cual lo preceptúa este proyecto, pero dejando bien entendido que esas concesiones y arrendamientos podrán hacerse después de reservar el lugar necesario para la Flota Mercante del Estado y teniendo en cuenta también las exigencias que en esta materia requiera la defensa nacional" (23). Pero, como hemos dicho, esta manifestación quedó como mera declaración del mencionado legislador.

Este proyecto debe ahora ser tratado por la Cámara de Diputados (24), la que no se ha ocupado del mismo durante el año parlamentario de 1948.

#### X. Legislación portuaria, en general

Nuestra legislación portuaria está contenida en diversos cuerpos legales. Ante todo, la Constitución Nacional se refiere a los puertos en los artículos 12, 67 (inciso 9) y 107. Por el primero de esos artículos, la Constitución prohíbe conceder preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio. Esta disposición no existía en el texto de 1853. Fué propuesta por la provincia de Buenos Aires como una de las condiciones para su incorporación, y fué aprobada por la Convención de Santa Fe, en septiembre de 1860.

Con ocasión de la ley 3885, de concesión del puerto de Rosario, se le presentó a la Suprema Corte la oportunidad de interpretar el precepto constitucional citado (25). El fallo, en síntesis, expresaba que "al dictarse la ley 3885 y cele-

(23) DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES, 19 de septiembre de 1947, pág. 1.507.

(24) Al cerrarse el período parlamentario correspondiente al año 1947, y habiéndose ya aprobado por la Cámara de Senadores el proyecto de arrendamiento de muelles, el diputado Rubino planteó una cuestión de privilegio referente a este asunto, denunciando que el Poder Ejecutivo habaí dado en arrendamiento muelles del puerto de la Capital a la Flota Mercante del Estado y a la Compañía Argentina de Navegación Dorero S.A., sin haber esperado la sanción definitiva de la ley respectiva por parte de la Cámara de Diputados. Véase DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 30 de septiembre de 1947, pág. 5.590.

(25) "The Z. Steamship Company Limited v. Empresa del Puerto de Rosario".

brarse el contrato de concesión del puerto de Rosario, debió tenerse en cuenta la disposición establecida en el artículo 12 de la Constitución, que impide que en la prestación de servicios se establezcan ventajas y diferencias a favor de un puerto y en contra de otro, y bien pudo considerarse incorporada esa disposición al contrato mismo, desde que no podía ni puede prescindir de su imperio; y debiendo ese contrato interpretarse a la luz de todas sus partes, como formando un conjunto único y armónico, es innegable que las tarifas del puerto de Rosario deben en todo momento guardar con las del puerto de la Capital una total igualdad, así como con las de los demás puertos nacionales” (26).

El precepto constitucional citado tiene por objeto, más que nada, evitar la repetición de la situación creada por los llamados “derechos diferenciales”, con los que la Confederación recargaba los productos procedentes de “cabos adentro”, excepto la parte sur del Brasil, el Uruguay y el Paraguay. Pero tanto nuestro artículo 12, como sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América y la jurisprudencia de los tribunales de ese país, se refieren únicamente a los impuestos aduaneros y a los gravámenes a la navegación, sin mencionar en absoluto a las tasas de carácter local, que se establecen en los puertos para remunerar servicios determinados, cuyo costo y grado de eficiencia pueden variar de puerto a puerto, con el agravante de que pueda darse el caso de que en un determinado puerto no se preste servicio alguno (27). De ahí el error en que ha incurrido la Corte Su-

---

(26) Tal era la tesis sustentada por la propia empresa concesionaria, y aceptada por la Suprema Corte. Cfr. GREGORIO A. MEIRA, “El puerto de Rosario”, en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, pág. 64 y sgtes. (Rosario, 1942).

(27) En el caso planteado ante la Suprema Corte, ésta consagró una injusta igualación de derechos entre el puerto de Buenos Aires y Rosario sin que el último tuviera, ni remotamente, las comodidades y facilidades de que gozan los buques en el puerto de la Capital. La Suprema Corte no ha hecho la debida distinción entre impuesto y tasa y de ahí que, bajo el prurito de la igualdad de todos los puertos, se dé lugar, precisamente, a lo contrario: la desigualdad resultante de que un puerto con instalaciones adecuadas deba percibir los mismos derechos que un puerto carente de las más elementales obras para facilitar las operaciones portuarias. Dice RICARDO M. ORTIZ (Op. cit. pág. 189) que la prohibición contenida en el artículo 12 de la Constitución se refiere, desde que su objeto consiste en neutralizar los efectos de la ley 70, a leyes o reglamentos de comercio “que, artificialmente, es decir, mediante im-

prema al asimilar las tasas a los impuestos. Volveremos sobre este asunto más adelante.

Por su parte, el artículo 67 inciso 9 de la Constitución Nacional encarga al Congreso habilitar los puertos que considere convenientes. En virtud de esta disposición, el Parlamento ha dictado numerosas leyes que dieron origen a las correspondientes obras portuarias.

El artículo 107 de la Constitución, aunque no encarga expresamente a las provincias promover la construcción de puertos, se refiere, en cambio, a la construcción de ferrocarriles y canales navegables, además de los trabajos de "utilidad común". Entendemos que los puertos quedan involucrados en esta última parte. La construcción de puertos, pues, puede ser llevada a cabo tanto por la Nación como por las provincias, estas últimas, por supuesto, dentro de sus respectivos territorios.

El Código Civil incluye a los puertos entre los bienes públicos del Estado (artículo 2340, inciso 2). En el mismo sentido se pronuncia el artículo 118 inciso 2 del proyecto de Código Civil, redactado por la Comisión Especial creada por decreto 12.542, del 2 de julio de 1926. Además, algunas referencias, aunque de menor importancia, hace el Código de Comercio sobre los puertos. Tales, entre otros, sus artículos 1274, 1276, 1279 y 1317.

La Ley de Organización de los Ministerios, N° 3727, del 11 de octubre de 1898, confiere al Ministerio de Agricultura la facultad de efectuar el estudio de los puertos más convenientes y su habilitación para el comercio interior y exterior (artículo 14, inciso 27). Por su parte, al Ministerio de Marina corresponde el ejercicio del poder de policía general de los puertos marítimos y fluviales de la República (artículo 13, inciso 15), así como todo lo referente a puertos militares, arsenales, diques y depósitos de la armada (artículo 13, inciso 10).

---

posiciones de carácter puramente aduanero, puedan crear la preferencia de un puerto sobre otro, pero de ninguna manera podría sostenerse que esa prescripción constitucional se propone establecer la uniformidad de tasas percibidas en retribución de servicios prestados, cuya variabilidad dentro del sistema portuario nacional proviene de la idiosincrasia de cada una de sus unidades, de su capacidad de trabajo, del monto de las inversiones que aquéllas hayan impuesto, de su ubicación con respecto a las rutas generales y aún de la correcta utilización que pueda hacerse de ese conjunto de circunstancias".



Finalmente, está a cargo del Ministerio de Obras Públicas, según la citada ley, el estudio, proyecto y construcción de los puertos y muelles necesarios para la facilitación de la navegación marítima y fluvial (artículo 15, inciso 7).

Como se ve, la ley se refiere al estudio, proyecto, construcción, habilitación, etc., de los puertos, pero no tiene una sola palabra sobre la **explotación** de los mismos. Ello se explica, en parte, porque las socorridas "propias modalidades fundadas en un proceso histórico de larga trayectoria" de que hablaba la Comisión creada en julio de 1946, han dejado en manos de la Aduana tales funciones. Por otra parte, en 1898, fecha de la sanción de la ley 3727, no existía en nuestro país puerto alguno —en el sentido moderno del vocablo— en explotación. El de Buenos Aires acababa de ser entregado por la empresa constructora, y en el resto del país la Aduana era la encargada de tales funciones. Quiere decir, en resumen, que antes y después de la ley 3727, ha correspondido al Ministerio de Hacienda, por intermedio de la Dirección de Aduanas, la administración de los puertos nacionales. Esa situación ha sido confirmada, según ya se ha dicho (y como lo expondremos detalladamente más adelante), por la creación, mediante la ley 12.964, de la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación.

La ley 3445, del 20 de octubre de 1896, confiere a la Prefectura General Marítima el ejercicio de la policía en los puertos sometidos a la jurisdicción nacional (28). Queda también a su cargo el dar entrada y salida a los buques (artículo 3, inciso 4), cuidar la limpieza de los puertos (artículo 3, inciso 7), determinar el orden de colocación de las embarcaciones en los muelles (artículo 3, inciso 8), etc.

El instrumento legal de que dispone la Prefectura para el ejercicio de sus funciones, vale decir, el Digesto Marítimo y Fluvial (edición 1947), contiene varias disposiciones referentes

---

(28) Por ley 12.913, promulgada el 31 de diciembre de 1946, se modificaron varios artículos del Estatuto de la Gendarmería Nacional y se dispuso que dicha repartición cumpla funciones de policía de seguridad y judicial en las vías fluviales, lagos de jurisdicción nacional y en el Río de la Plata al norte de Olivos (Provincia de Buenos Aires). En su oportunidad, la Prefectura General Marítima procedió a la transferencia de los respectivos servicios a Gendarmería Nacional. Véase la MEMORIA DEL MINISTERIO DE MARINA correspondiente a 1947, pág. 43.

al sistema portuario. Tales los capítulos que se ocupan de la navegación en los puertos (capítulo XXXVIII), de la reglamentación general de los mismos (capítulo LI), de la reglamentación especial correspondiente a los puertos de la Capital y La Plata (capítulos LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, LIX y LX), Rosario (capítulo LXV), Santa Fé (capítulo LXVII), Concepción del Uruguay (capítulo LXIX), Villa Constitución (capítulo LXXI), Ramallo y Puerto Belgrano (capítulo LXXII), Quequén (capítulo LXXIII) e Ingeniero White y Galván (capítulo LXXIV).

Entre las disposiciones generales contenidas en el capítulo I del decreto 19.492, del 25 de julio de 1944 (ratificado por la ley 12.980), figura el artículo 8, donde se establece la obligación de tener en los puertos un sitio especial de atraque para los barcos de cabotaje, al que no pueden ser girados otros barcos mientras aquellos realicen operaciones, salvo casos de fuerza mayor. A tal efecto, el mismo artículo 8 establece un orden de preferencias para el atraque, que es el siguiente:

a) Barcos con privilegio de paquete postal; b) Barcos de pasajeros sin privilegio de paquete postal; c) Barcos con privilegio aduanero (de carga), y d) Barcos sin ambos privilegios y veleros.

Por su parte, el artículo 10 del referido decreto dispone que “en los lugares habilitados como puertos, donde se carezca de muelles o depósitos, los armadores de cabotaje podrán, con autorización del Poder Ejecutivo, establecer muelles o depósitos flotantes, que serán considerados como prolongación de ribera y custodiados por personal del resguardo, sin cargo para el armador, siempre que tales muelles o depósitos estén permanente y directamente comunicados con la costa, y se encuentren a la vista del destacamento respectivo”.

Las Ordenanzas de Aduana, promulgadas en virtud de la ley 810 del año 1876 (29), contienen numerosas disposiciones referentes a la actividad portuaria, que hacen que, en la realidad, el criterio fiscalista sea el que predomine en esa actividad. Su sección segunda, capítulo I, está totalmente dedicada a los requisitos que deben llenarse en los puertos (artículos 20

(29) La ley 181 era la que, precedentemente, regía en los hechos todo el sistema portuario, si tal podemos llamar a los desembarcadéros que existían en nuestro país con anterioridad a 1880.

al 439) e incluso se legisla sobre la marcha y atraque de los buques (artículos 889 y 890 de la sección IV). Las ordenanzas de Aduana designan los lugares de la República por los cuales puede efectuarse el intercambio marítimo y fluvial. Ellas también atribuyen categoría a los diversos puertos habilitados y clasifican los tipos de operación practicables. Es verdad que la ley 810 no es, específicamente, una ley de puertos. Pero como hemos visto ya, sus disposiciones implican el ordenamiento de las actividades portuarias a través de la fiscalización aduanera (30).

## XI. Informes Kinart y Nijhoff. Observaciones

En 1906 se produjo en el puerto de la Capital un considerable abarrotamiento de buques y mercaderías, debido al gran incremento del comercio exterior. Ante esta situación, el Centro de Navegación Transatlántica invitó al ingeniero Kinart, técnico de la Administración del Puerto de Amberes, para que, estudiando la situación planteada, encontrara la solución a tan grave problema. Kinart produjo, a raíz de sus estudios, un in-

---

(30) Ello podría justificarse durante la primera mitad del siglo anterior, cuando el número de barcos que entraba y salía de nuestros "puertos" era reducido, y no era ni provechoso ni conveniente hacer ninguna separación entre la función portuaria y la aduanera. Pero esa situación cambió con el correr del tiempo, "desde que las construcciones adecuadas comenzaron a admitir la entrada de embarcaciones cada vez mayores; los volúmenes a flote, que lograron pronto representar capitales superiores a los del puerto mismo que los aloja, exigen una rapidez, una ordenación y una economía en los servicios portuarios capaces de requerirles el mínimo de tiempo en condiciones de fondeado. Además, el progreso del utilaje y la conexión entre los servicios terrestres dentro del propio puerto, impusieron la adopción de tarifas de más en más módicas, reducción que por otra parte exigen sin cesar las embarcaciones para mantener sus fletes en condiciones de fácil colocación...". "Es pues indispensable una adaptación a la actual capacidad técnica de los puertos nacionales del estatuto que reglamenta o del cual derivan las normas que rigen sus operaciones". "No conozco ningún puerto europeo —escribía el ingeniero Kinart en 1906— donde las operaciones de descarga sean efectuadas por la Aduana. Los agentes del fisco están, en todas partes, encargados únicamente del peso y de la verificación de las mercaderías, al mismo tiempo que de la percepción de los derechos de entrada. Los empleados de la Aduana vigilan las operaciones de descarga para evitar el fraude". Véase RICARDO M. ORTIZ, Op. cit., pág. 185.

forme publicado en el mismo año 1906 con el título de “Estudio de la situación del Puerto de Buenos Aires” (31).

He aquí las conclusiones a que llegó el ingeniero Kinart, habiendo establecido previamente que las instalaciones del puerto de la Capital eran, para aquel entonces, suficientes para el tráfico de ultramar: 1) El abarrotamiento se debe, en primer lugar, a inconvenientes originados en el régimen administrativo. “Es imposible —dice Kinart— dirigir las instalaciones de un puerto si la explotación de los depósitos, almacenes, vías férreas, grúas, operaciones de carga y descarga, no son confiadas a una dirección única y efectuadas por personal subordinado a dicha dirección”; 2) Existen también —según Kinart— entorpecimientos causados por las leyes y reglamentos en vigor. Ello se debe a la falta de directivas adecuadas y a la complejidad de las formalidades administrativas. Dice Kinart que la reglamentación se refiere más bien a la enumeración de todo lo prohibido y de los derechos que deben abonarse, pero que poco contiene de ilustración de los trámites a seguir. Pone de relieve el error de concepto en que se ha incurrido hasta entonces, al considerar función lucrativa a la explotación del puerto, en lugar de obra de fomento de la actividad mercantil y del desarrollo de las relaciones internacionales; 3) Señala los impedimentos causados por el personal subalterno y por el sistema de trabajo. Sostiene que el problema de la reglamentación del trabajo es de una importancia vital para el puerto de Buenos Aires y sugiere estudiar este problema por medio de una comisión competente; 4) Puntualiza, finalmente, los obstáculos que surgen de una concepción errónea respecto de la utilización de los diversos depósitos de un puerto. Kinart manifiesta que para solucionar este problema, lo mejor es enviar periódicamente ingenieros a Europa, con el objeto de hacer práctica de trabajo portuario en las grandes instalaciones de aquel continente.

En octubre de 1931, otro ingeniero extranjero —G. P. Nijhoff— presentó al Gobierno de la Nación un informe sobre

---

(31) COMISION DE ORGANIZACION DE LA MARINA MERCANTE, “Puerto de Buenos Aires, anteproyecto de ley para su organización”, págs. 10 y 85. Publicación de la Liga Naval Argentina (Buenos Aires, 1937).

la situación del puerto de Buenos Aires (32). Las que siguen son las conclusiones a que llega Nijhoff: 1) El puerto de Buenos Aires, el más importante de la América del Sud, es uno de los más caros del mundo, carestía que se manifiesta en el pago de los derechos y tasas de navegación y las de puerto. Tales los elementos **visibles** del encarecimiento del puerto. Existen, además, elementos **invisibles**, efecto de los visibles al aumentar los gastos en los transportes marítimos y terrestres; 2) Las causas principales de la carestía del puerto de Buenos Aires son: a) El hecho de haber encarado la explotación del puerto como fuente fiscal; b) La deficiente organización del puerto, al no tener una dirección única, ni responsabilidad concentrada y bien definida, ni continuidad, lo que tiene por consecuencia la lentitud del servicio, duplicidad de personal, etc.; c) Falta de homogeneidad en la conformación técnica del puerto, debido a un desarrollo comercial que se ha efectuado demasiado rápidamente; 3) Hay tres formas esenciales para obtener el mejoramiento de los servicios del puerto de Buenos Aires; a) Reducir las tasas portuarias, ajustándolas al nivel que corresponda a su carácter de retribución de los servicios prestados; b) Reorganización de la Dirección del Puerto, a cuyo efecto, propone Nijhoff el desarrollo de un proceso en dos etapas: I) Es necesario concentrar bajo una dirección general única todos los servicios que tocan de cerca a la explotación del puerto; II) Hecho esto, se llega a la etapa definitiva, que es la organización de una empresa concesionaria privada, en la cual el Estado participará en forma amplia; c) Hay que efectuar cambios de índole técnica en el puerto.

Con el programa propuesto, consideraba Nijhoff que se obtendría una organización definitiva que garantizaría un funcionamiento perfeccionado y barato y una política portuaria estable y de amplios horizontes.

Naturalmente, los informes de estos dos técnicos extranjeros, si bien contienen conclusiones y directivas que son de tener muy en cuenta, no abarcan el problema con la extensión y la orientación que los intereses nacionales requieren. Por supuesto, nada se dice en esos informes de la nacionalización de todas las piezas del sistema portuario argentino como requisi-

---

(32) Idem, pág. 147.

to indispensable para emprender una política portuaria integral y propia (33). Si bien el puerto de Buenos Aires absorbe la mayor proporción del comercio exterior argentino, no se menciona nada acerca de la conexión funcional o, para emplear un término más de moda, la "coordinación" con los demás puertos del país. Por otra parte, reviste importancia fundamental el estudio conjunto de los problemas de nuestro sistema portuario con las vías de acceso (ferrocarriles, caminos, etc.) y con las instalaciones de almacenamiento. En este sentido, ambos informes están totalmente fuera de actualidad, ya que las leyes que dan comienzo efectivo a nuestro sistema caminero y a la construcción de elevadores de granos fueron sancionadas con posterioridad a la aparición de los mismos. Tales las observaciones que nos merecen los dos estudios, aparte que de ellos se desprenden algunas ideas que están en pugna con los intereses de la Nación y la política de recuperación de los servicios públicos emprendida por el Estado Argentino. Baste solamente citar la parte del informe de Nijhoff que recomienda entregar la explotación del puerto de Buenos Aires a una sociedad concesionaria privada. El ambiente "tabú" de intangibilidad de que ambos informes han sido rodeados en su oportunidad, debe desaparecer para dar paso a la estructuración administrativa y técnica que el sistema portuario argentino requiere, consultando, a tal efecto, las necesidades nacionales.

## XII. La ley 8389. Experiencia y crítica

Como consecuencia del informe Kinart, el diputado Méndez Casariego presentó un proyecto de ley destinado a obviar los inconvenientes señalados por el citado técnico en cuanto al funcionamiento del puerto de la Capital. El proyecto, con las modificaciones introducidas durante su tramitación, fué convertido en ley (Nº 8389, del 28 de septiembre de 1911). Esta ley fué reglamentada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1911.

Sobre esta ley, ha dicho la Comisión de Organización de la Marina Mercante que "no se expresó ninguna idea relativa a la orientación de la explotación del puerto, ni a su autarquía,

(33) Desde 1942 el Estado Argentino viene recuperando para el país puertos que, como el de Rosario, pertenecían a capitales extranjeros.

ni a su independencia financiera. Es evidente que el proyecto mismo era muy débil sobre esos tópicos y que la sanción suprimió hasta los vestigios que en él aparecían. Así, la palabra "autonomía", único indicio de esta condición que se leía en el artículo 1º del proyecto, no figura en la ley; y el artículo 6 que decía: "La dirección general del puerto podrá disponer en el transcurso de cada mes, tomándolos de las sumas cobradas, de los recursos necesarios para su funcionamiento, dentro de las partidas votadas por el presupuesto, pero con cargo de someterse en todo a la ley general de contabilidad en lo referente a la rendición de cuentas", desapareció por completo. La ley 8389, que había sido ideada para corregir defectos arraigados y múltiples, es decir, que iba a tener áspera lucha contra intereses creados, era débil como proyecto, se debilitó aún más al ser sancionada y, como ocurre con toda estructura endeble, continuó perdiendo vigor; por su deficiente reglamentación primero, luego por su desempeño en un medio hostil, y finalmente sucumbió como corespondía a su infeliz historia: por inanición, suprimidos sus recursos en la ley 10.635 de presupuesto para 1918" (34).

De cualquier forma, la ley 8389 fué el primer intento de separación de las funciones aduaneras de las portuarias. Por su artículo 1º creaba una repartición denominada "Dirección General del Puerto de Buenos Aires", dependiente del Ministerio de Hacienda. El jefe de esta repartición, según el artículo 2, concentraba sobre sí todas las funciones propias del puerto de la Capital y tenía superintendencia sobre los servicios que se relacionaran con su explotación. Además, en virtud del artículo 7, se creaba una Comisión Asesora de la Dirección del Puerto, en la que estaban representados los sectores oficiales y privados con intereses directos en la explotación del puerto.

Para evitar colisiones con las funciones que correspondían a la Aduana, el artículo 10 de la ley 8389 determinaba, en forma precisa, cuáles eran las atribuciones que, en materia portuaria, ejercería la citada repartición, o sea: a) vigilancia, dentro y fuera de los depósitos, de las mercaderías sujetas o no a derechos, a fin de amparar al fisco de defraudaciones por concepto de impuestos; b) Toda la intervención que las leyes y

---

(34) COMISION DE ORGANIZACION DE LA MARINA MERCANTE, Op. cit., pág. 11.

reglamentos le acordaran a los efectos de vigilancia, control, verificación de mercaderías, clasificación de las mismas, etc., a los fines de la liquidación de derechos, tanto de importación como de exportación y el cobro de los mismos. Como se ve, aparte de atribuir la administración del puerto a la repartición creada por su artículo 1º, la ley 8389 confinaba a la Aduana a la percepción de los derechos aduaneros propiamente dichos, y no de las tasas portuarias retributivas de servicios, cuya recaudación competía a la Dirección General del Puerto de Buenos Aires, ya que así lo establecía expresamente el inciso 6 del artículo 4.

Así como la ley 8389 hacía el deslinde de atribuciones entre la Comisión creada por su artículo 7 y la Aduana, también efectuaba la separación de funciones con la Prefectura General Marítima (artículo 11). En efecto; a la Prefectura se le atribuían las funciones de policía y seguridad en lo relativo a buques y personas. También intervendría la Prefectura, por indicación de la Dirección General del Puerto de Buenos Aires, en el cumplimiento de las disposiciones sobre giro, movimiento y amarre de los buques, dentro de las dársenas, diques y canales. Debía, asimismo, hacer cumplir los reglamentos y disposiciones sobre luces, fuegos y señales, estando también a su cargo la organización del servicio de prácticos y el cumplimiento de los reglamentos sobre remolque.

El art. 3 de la ley 8389 dividía a la Dirección General del Puerto de Buenos Aires en dos grandes secciones: explotación y conservación. A la primera correspondía: a) el giro y amarre de los buques; b) la carga y descarga de las mercaderías y las manipulaciones en las plazoletas y depósitos; c) el manejo de los guinches, puentes y demás aparatos e instalaciones; d) el movimiento de los buques, trenes y vagones; e) la estadística del movimiento del puerto; f) la liquidación de los derechos de entrada, muelle, permanencia, arrendamiento de terrenos y todo derecho a cambio de servicios que no se refiriera directamente a la mercadería. A la sección "conservación" le estaban confiados el entretenimiento de todas las obras e instalaciones, maquinarias hidráulicas y eléctricas, locomotoras, vagones, limpieza del puerto, afirmado, talleres y usinas (artículos 4 y 5).

Ya hemos visto las críticas que a la ley 8389 efectuó la



Comisión de Organización de la Marina Mercante. Por su parte, Ortiz (35) señalaba estos dos defectos fundamentales: 1) La ley 8389 consideraba solamente al puerto de la Capital, cuando, en realidad, debiera haber abarcado a todo nuestro sistema portuario; 2) los delegados oficiales de la Comisión no representaban, en su mayoría, a reparticiones que tuvieran gravitación mayormente apreciable en el trabajo portuario. Por su parte, los representantes privados, venían en nombre de actividades que, en su casi totalidad, estaban en manos del capital extranjero, con el peligro que ello suponía.

Como dijimos, la ley de presupuesto para el año 1918 derogó tácitamente la ley 8389, al autorizar al Poder Ejecutivo para organizar los servicios del puerto de la Capital “en la forma que considerase conveniente”, bajo la condición de que ello reportara una economía, sin perjuicio del buen servicio público. Esta fué la forma más elegante que se encontró para volver a “fojas cero” (36).

### **XIII. Proyecto de organización del puerto de Buenos Aires, elaborado por la Comisión de Organización de la Marina Mercante**

Todos los antecedentes mencionados, y en forma principal los informes de Kinart y Nijhoff y la experiencia obtenida de la aplicación de la ley 8389, son los elementos con que trabajará la Comisión de Organización de la Marina Mercante para elaborar su anteproyecto de ley de organización administrativa del puerto de Buenos Aires (37).

---

(35) Véase RICARDO M. ORTIZ, Op. cit., pág. 200.

(36) No obstante todos los defectos que podían serle imputados a la ley 8389, y a pesar de que el movimiento portuario alcanzó en los años 1912 y 1913 un tonelaje de 19 y 22 millones, respectivamente, “la administración portuaria —dice Repossini— quedó notablemente normalizada y su desarrollo fué regular y creciente hasta la iniciación de la guerra europea, durante la cual este movimiento decrece y se le toma como pretexto en la base de realizar economías para volver al anterior régimen”.

(37) La Comisión de Organización de la Marina Mercante, creada por decreto 53.414, del 17 de diciembre de 1934, presentó su informe en septiembre de 1937. Esta Comisión efectuó un enjundioso estudio sobre todos los problemas que tenían relación con la marina mercante argentina, entre los que figuraban —por supuesto— los que atañen al sistema portuario nacional.

Luego de hacer una ilustrativa exégesis de los referidos elementos y de efectuar un estudio comparado de los sistemas de administración implantados en los principales puertos del mundo, la Comisión expone su anteproyecto, fundando debidamente todas sus disposiciones.

El artículo 1 del anteproyecto comienza por crear una entidad autárquica denominada "Administración del Puerto de Buenos Aires", y la coloca bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura. Se produce, entonces, la segunda tentativa de separar lo portuario de lo aduanero. La Comisión deja de lado la tutela del Ministerio de Hacienda por intermedio de la Aduana, descarta la sugestión de los ingenieros Repossini y Ortiz de poner a los puertos bajo la superintendencia del Ministerio de Obras Públicas, no considera conveniente, por razones de carácter "industrial-económico", la dependencia del sistema portuario del Ministerio de Marina y, al amparo de las disposiciones de la ley 3727, dispone que el puerto de Buenos Aires dependa del Ministerio de Agricultura, "en tanto y cuanto —dice el informe— este Departamento de Estado tenga a su cargo el régimen industrial de la Nación", vale decir que, con la aparición de la Secretaría de Industria y Comercio, de haberse llevado a cabo la creación de la repartición proyectada, debiera haber pasado a depender de dicha Secretaría hasta la creación de la Secretaría de Transportes.

Luego de determinar la índole jurídica de la nueva repartición (artículo 2) y de fijarle su jurisdicción territorial (artículos 3 y 4), el anteproyecto fija las funciones **industriales** de la repartición (artículo 5) y las **económicas** (artículo 6), diciendo que estas últimas "consisten en el fomento decidido del tráfico comercial, excluyente de finalidades lucrativas".

El capítulo II del anteproyecto se ocupa de los órganos de administración de la repartición. La administración del Puerto de Buenos Aires estaría a cargo de un administrador y un Consejo de Administración, cuya composición está fijada en el artículo 11. Las funciones, obligaciones y atribuciones del administrador están establecidas en el capítulo III, y el capítulo IV se ocupa de las funciones y atribuciones del Consejo.

El capítulo V especifica la organización de los servicios. Dichos servicios son los siguientes: "operaciones", "ingenie-

ría”, “personal y trabajo”, y “contaduría”. Tales los servicios de “explotación”. Conexamente, existirían los servicios de “policía”, “aduana” y “sanidad” (artículos 27 y 28).

Luego de ocuparse del régimen disciplinario (capítulo VI) el anteproyecto prevé, en su capítulo VII, el régimen patrimonial y financiero. Allí se determinan cuáles serán los recursos ordinarios (constituídos principalmente por la recaudación de las tasas portuarias) y los recursos extraordinarios (art. 32). Reviste particular interés lo dispuesto por el artículo 35 respecto de las tasas portuarias. Dichas tasas deben cubrir los siguientes rubros: a) costo de los servicios de explotación prestados por la Administración del Puerto); b) amortización e intereses de los empréstitos cuyo valor haya sido invertido en el puerto de Buenos Aires, al ponerse en vigor la ley; c) constitución de un fondo de reserva.

El anteproyecto de ley elaborado por la Comisión de Organización de la Marina Mercante no tuvo ni siquiera la suerte del proyecto Méndez Casariego, pese a sus evidentes bondades, aunque podrían imputársele algunos de los defectos atribuidos a la ley 8389, especialmente en lo que se refiere a su ámbito de validez. Según nuestro entender, el problema portuario debe ser encarado, en cuanto a estudios y soluciones, en forma integral, vale decir, abarcando todas las piezas que componen el sistema de puertos del país.

#### **XIV. Proyectos posteriores. El Plan Quinquenal.**

##### **La ley 12.964. Crítica**

Luego del intento frustrado de la Comisión de Organización de la Marina Mercante para organizar adecuadamente el puerto de Buenos Aires, aparecen otros proyectos, tales como los de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos y de la Comisión creada por decreto 116.412, del 24 de marzo de 1942. Nuevamente, por decreto 191, del 30 de junio de 1945, se crea una Comisión encargada de proyectar un plan de reformas al régimen de explotación portuaria, desde los puntos de vista de su economía, finanzas y administración. La primera reunión de la citada Comisión tuvo lugar el 16 de julio de 1945, recibiendo, en aquella ocasión, las directivas del Se-

cretario de Hacienda (38). La Comisión estaba compuesta por representantes de los Ministerio de Agricultura, Interior, Marina, Obras Públicas y Guerra, así como los de los diversos sectores de los intereses particulares vinculados al sistema portuario nacional.

Pero a los dos meses de haberse constituido, la Comisión paraliza su labor sin aprobar despacho alguno (39).

A poco de establecerse el Gobierno Constitucional en 1946, el Poder Ejecutivo designa una Comisión "ad-hoc", con el objeto de que proyecte el nuevo régimen portuario y aduanero. Dicha Comisión recibió sus directivas el 3 de julio y, a los tres meses, presenta su proyecto de creación de la Administración General de Aduanas y Puertos, incorporado al Plan Quinquenal (40).

Ya hemos sentado nuestro criterio, contrario a la unificación de las funciones portuarias y aduaneras. En otra oportunidad hemos manifestado que "el Plan Quinquenal encarará el asunto incurriendo en el error que ya he analizado, y todavía más, dándole fuerza legal. En el proyecto de nueva ley de Aduanas, crea una repartición denominada Administración General de Aduanas y Puertos. Ello implica, simplemente, ampliar las funciones de la Aduana (que no eran pocas) en lo tocante al régimen portuario, con lo que éste corre el peligro de

---

(38) Decía en aquella oportunidad el Secretario de Hacienda que "los puertos constituyen un servicio público tanto más indispensable cuanto más dilatado es el litoral marítimo de un país, o sus comunicaciones fluviales, y cuanto más activo es su comercio internacional o interno por tales vías. Precisamente, por el carácter generalmente internacional de las comunicaciones por agua, es que los gobiernos deben cumplir en los puertos una serie de funciones de contralor, especialmente de policía de seguridad física y sanitaria. Lo importante es que tales funciones, que sólo son accesorias —podríamos definir las como un "mal necesario"— no se transformen en lo principal. Así ha ocurrido a veces —y será triunfo importantísimo de la Comisión si no se repite en el futuro— que el perfecto desarrollo de las funciones de policía en los puertos ha constituido el "desideratum" de los funcionarios de gobierno, que no han trepidado en lograrlo a costa de un imperfecto funcionamiento del tráfico portuense de personas y mercaderías"... "Los intereses fiscales, cuya defensa está encomendada a las aduanas, han de quedar en absoluto condicionados a la mejor solución de conjunto y a ella habrán de adaptarse, en lo que le concierne, sin pretender de ningún modo imponerla".

(39) Cfr. RICARDO M. ORTIZ, "Acerca del régimen administrativo de nuestros puertos", en Revista "Marina", págs. 2 y 3 (Buenos Aires, enero de 1946).

(40) PLAN DE GOBIERNO (1947-51), tomo I, pág. 417.

ver acentuado aún más el criterio fiscalista que lo ha dirigido hasta el presente. Al parecer, la nueva entidad tendría sólo a su cargo —en materia portuaria— el cobro de las tasas correspondientes y la prestación de los servicios del caso. Pero el artículo 3 encarga también a Aduanas y Puertos la confección de proyectos de obras de ampliación o construcción de puertos. La ejecución quedaría a cargo del Ministerio de Obras Públicas. Además, se exceptúa de sus atribuciones los servicios de sanidad, inmigración, dragado, balizamiento y policía náutica, que quedan a cargo de las autoridades que los atienden al presente. La dispersión de los elementos que debieran constituir una dirección única del sistema portuario, sigue en pie, agravada con la total absorción por la Aduana de la administración de los puertos” (41).

El proyecto contenido en el Plan Quinquenal fué convertido por el Congreso en ley nº 12.964, del 27 de marzo de 1947, con algunas modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados (42).

---

(41) Véase: AURELIO GONZALEZ CLIMENT, “El Plan Quinquenal y nuestra marina mercante”, en Revista de Economía Argentina, pág. 52 (Buenos Aires, febrero de 1947).

(42) El informe de la mayoría, por boca del Sr. Casas Noblega, es de una pobreza franciscana en cuanto a argumentación tendiente a sostener los principios adoptados en el proyecto, en la parte referente a la materia portuaria. Allí se vuelve a insistir (¡otra vez!) en el remanido argumento de “nuestras costumbres tradicionales”.

Por su parte, la minoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda produjo despacho, estableciendo que la Cámara debía nombrar una comisión de cinco miembros, encargada de redactar un anteproyecto de ley de aduana y otro anteproyecto de ley de puertos. Tal es el criterio —a nuestro juicio— correcto, y así ha sido reconocido por el proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados el 18 de junio de 1948, y al que nos referimos más adelante.

Fundando el despacho de la minoría, el diputado Rubino, después de algunas generalidades sobre planificación económica que no compartimos en absoluto, entra a hacer un demoleedor ataque contra el despacho de la mayoría, trayendo en su apoyo las opiniones de Kinart, Nijhoff, Jacobacci, Mascenard, Menegassi, Ortiz y Roqué. Decía, entre otras cosas, el diputado Rubino: “La ley de Aduanas exige una total reforma y se hace imperiosa también la necesidad de dictar una ley que reglamente la explotación de los puertos nacionales. El proyecto que tratamos defrauda todas las esperanzas del país en este sentido y no constituye, en materia de legislación, lo que él esperaba en este momento de su vida institucional y de su progreso. ”. “Me he referido sucintamente al panorama que ofrece la legislación del país en esta materia, la que ha producido una verdadera confusión en la administración de los puertos, a fin de abogar por la necesidad de que de una vez por todas se delimiten las funciones de aduana

Con la sanción de esta ley, quedó consagrada una situación que, con tantos y tan buenos fundamentos, ha sido combatida desde hace mucho tiempo en nuestro país. Al poco tiempo de su vigencia, como ya hemos visto, hubo que intervenir a la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, con los resultados que ya hemos dejado reseñados (43).

En otras partes, el Plan Quinquenal se refiere a los puertos. Así, en el capítulo correspondiente a Trabajos Públicos y Transportes, (44) propugna la construcción de diez nuevas obras portuarias, además de terminar las ya iniciadas, que ascienden a treinta y una. A tal efecto, se refiere a la adquisición de los equipos indispensables para modernizar los servi-

---

de las de explotación de los puertos, ya que nada tiene que hacer una con la otra. Esta ley no soluciona el problema, continúa en el mismo error, aumenta la confusión y deja de ser beneficiosa para los intereses del país. Desde este punto de vista, contribuirá a la total desorganización de los puertos y a que éstos sigan siendo los más caros del mundo...". "Constituye un error fundamental asignar a la aduana funciones de administración de los puertos, ya que son aspectos totalmente distintos los de aduana y los de administración de puertos. Los primeros no pueden ser otros que los relacionados con la recaudación de los impuestos fiscales y de otros derechos determinados por las respectivas leyes; los segundos escapan a los fines específicos de la materia aduanera. ¿Qué tiene que hacer la aduana con la carga y descarga de los materiales y ubicación de los buques en el puerto, como asimismo con todas las otras operaciones? Sería lo mismo que la aduana se encargara de la administración de los aviones y de la aplicación de disposiciones relativas a ferrocarriles porque las vías ferroviarias atraviesan un punto fronterizo aduanero...". "La decisiva influencia de la aduana en la explotación del puerto de la Capital ha convertido a éste en uno de los puertos más caros del mundo porque, inevitablemente, cuando la aduana explota el puerto, imbuye toda la explotación de un sentido fiscalista que le hace establecer tasas que no son tales sino verdaderos impuestos que encarecen el puerto...". "Sostengo, señor presidente, que cada puerto de ultramar debe tener su propia administración. Es ésta la mejor defensa de los puertos del interior del país. Cada puerto tiene características propias y problemas particulares difíciles de resolver desde la Capital Federal...".

Análogas consideraciones formuló en la misma oportunidad el diputado Peña Guzmán. Véase: DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 14 de febrero de 1947, pág. 8356 y sgtes.

Por su parte, el señor Ministro de Hacienda pronunció un discurso sobre este asunto que aparece en el DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 20 de marzo de 1947, pág. 8830 y sgtes.

(43) Supra, parágrafo VII.

(44) PLAN DE GOBIERNO (1947-51), tomo I, pág. 352. Por otra parte, se añade que "se intensificarán las obras de dragado y balizamiento, adquiriendo un nuevo plantel flotante y efectuando las correspondientes obras de desagües para ampliar los ríos navegables de acceso a los puertos, que permitan la expansión económica del país". A tal fin, se invertirán durante el quinquenio un total de 200 millones de pesos.

cios, cosa que se está llevando a cabo aceleradamente (compra de dragas, diques flotantes, grúas eléctricas, etc.). Asimismo, se ha previsto la necesidad de proceder a la recuperación por parte del Estado de los puertos que se hallan en manos de particulares (45). En definitiva, la inversión total a realizar llegaría a los 230 millones de pesos, vale decir más de la cuarta parte de lo que el Estado, desde 1870, ha invertido en obras portuarias (46).

### XV. Situación planteada ante la creación de la Secretaría de Transportes

Creada la Secretaría de Transportes (47) en base a las reparticiones incorporadas en forma "automática", se procedió, seguidamente, a la estructuración del nuevo organismo (48).

---

(45) Por decreto 1860, del 13 de julio de 1943, la fiscalización de la explotación de todos los puertos de la República en manos de empresas particulares, está a cargo de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos. Actualmente, son pocas las concesiones portuarias en vigor. Los puertos administrados por los ferrocarriles han pasado hoy a poder de la Nación. Las pocas concesiones portuarias vigentes son las de los puertos de Bahía San Clemente, Nandubaizabal, Posadas y San Blas. Al respecto, existe también el decreto 9626, del 30 de marzo de 1946.

Además, por decreto 3388, del 23 de julio de 1943, el Gobierno de la Nación se reserva el derecho de examinar los contratos de concesión o las concesiones acordadas a las empresas particulares y decretos dictados en su consecuencia, relativos a la explotación de puertos de la República en manos de particulares, con el objeto de establecer si unos y otros se ajustan a sus respectivos regímenes legales y reglamentarios.

Finalmente, debe señalarse que en algunos puertos argentinos, aún en aquellos que pertenecen al Estado, se acuerdan concesiones a ciertas empresas, con el objeto de facilitar sus actividades comerciales y el ejercicio de la navegación (\*). Tales concesiones se refieren a muelles, depósitos, guinches, etc. Con el objeto de establecer una mayor fiscalización sobre dichas concesiones por parte del Poder Ejecutivo, fué dictado el decreto 7143, del 13 de marzo de 1946. Este decreto reconoce como antecedente uno anterior, número 9967, del 28 de septiembre de 1943. A su vez, el decreto 31.044, del 17 de noviembre de 1944, reglamenta el trámite de otorgamiento de permisos a particulares para realizar obras e instalaciones portuarias.

(46) Todavía puede añadirse que en el capítulo correspondiente a "Producción", el Plan Quinquenal contiene un proyecto de ley, referente a pesca y caza marítima, por cuyo artículo 29 se establece que "el Poder Ejecutivo podrá disponer en los puertos cuya zona de influencia revista mayor importancia pesquera, las reservas que incluyan las instalaciones atinentes a estas actividades, bajo la jurisdicción de las autoridades de aplicación de la presente ley". Véase: PLAN DE GOBIERNO (1947-51), tomo I, pag. 378.

(47) Decreto 19.395, del 28 de junio de 1948, ratificando, con algu-

Pero, aparte de la incorporación "automática" a la nueva Secretaría de la Dirección Nacional de Transportes, Dirección Nacional de la Marina Mercante, Dirección General de Aeronáutica Comercial y Administración General de los Ferrocarriles del Estado, dispone la ley 13.267 en su artículo 5, que la Secretaría de Transportes será integrada "por todas las reparticiones del Estado que intervienen en el régimen de transportes nacionales a que se refiere la presente ley, correspondiéndoles las funciones, atribuciones y obligaciones que las leyes o reglamentos respectivos determinan, cuya integración se irá efectuando a medida que lo disponga el Poder Ejecutivo, con excepción de los organismos mencionados en el artículo 4, los cuales se declaran automáticamente incorporados a partir de la fecha del decreto 19.395/48".

Tendiendo, precisamente, a efectuar esa integración a que hace referencia el artículo 5 de la ley 13.267, el Poder Ejecutivo ha dispuesto la incorporación a la Secretaría de Transportes de varios organismos que habían quedado al margen en los primeros momentos (49).

---

nas modificaciones, por la ley 13.267, sancionada el 23 de septiembre de 1948. Puede verse la discusión parlamentaria de esta ley en el DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 16 y 17 de septiembre de 1948, pág. 3695 y sgtes.

(48) Decreto 24.808, del 20 de agosto de 1948, complementado por el decreto 25.692, del 26 del mismo mes.

(\*) Aparte de lo ya dicho en supra, párrafo IX, puede señalarse que el Plan Siderúrgico Argentino (ley 12.987, del 13 de junio de 1947), dispone, en su artículo 14, que la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina podrá disponer de puerto propio y levantar las instalaciones que requiera su funcionamiento, quedando exenta durante treinta años de todo gravamen, salvo el pago de las retribuciones que correspondan a servicios que le presten el Estado o las municipalidades. Las tarifas que aplique la sociedad mixta en materia de muelle, guinche y demás operaciones portuarias, deberán previamente someterse a la aprobación del Poder Ejecutivo, no pudiendo, en ningún caso, ser superiores a las tasas establecidas para los puertos a cargo de la Nación, ni producir utilidades para la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina, a cuyo efecto, y en su caso, éste procederá a reintegrar a la Nación las diferencias resultantes".

(49) Esos organismos son los siguientes: Administración General de la Flota Mercante del Estado, Administración del Transporte Fluvial, ferrocarril de Buenos Aires y La Plata y los ferrocarriles de algunos puertos. Por otra parte, se ha dispuesto que "quedan sometidas a la total jurisdicción y/o dependencia de la Secretaría de Transportes —a partir del 1 de noviembre de 1948— la Flota Aérea Mercante Argentina y demás compañías aéreas mercantes de economía mixta creadas o a crearse, como así también las de carácter exclusivamente privado" (Decreto 30.389, del 1 de octubre de 1948).



Creemos llegado ya el momento de que los puertos se independicen de la tutela aduanera, incorporando la explotación del sistema portuario a la Secretaría de Transportes. Antes de la creación de esta Secretaría, la separación de los puertos de la Aduana implicaba, de inmediato, la aparición del problema de la dependencia de los mismos. Con la Secretaría de Transportes huelgan interpretaciones más o menos forzadas de la ley 3727. Existiendo una Secretaría de Transportes no es posible concebir cómo los puertos no pasen a depender de ella (50).

Es necesario apresurarse a manifestar que existen ciertos indicios de que se está planeando el pase del sistema portuario a la Secretaría de Transportes. En su reunión del 17 de noviembre de 1948, el Gabinete Nacional estudió la posibilidad de efectuar esa transferencia. Es que contra la lógica y el sentido de una buena racionalización administrativa no valen dialécticas caprichosas y fuera de lugar.

## VXI. Directivas fundamentales para una ley nacional de puertos

Han quedado suficientemente aclarados —esa era, al menos, nuestra pretensión— los puntos débiles de nuestro sistema portuario, vinculados, en especial, a los aspectos de organización y explotación. Es necesario —y porqué no decirlo, urgentísimo— poner término a la situación actual. Para ello, el mejor camino es el de dictar una ley nacional de puertos (51)

---

(50) En el mismo caso están —para reforzar nuestra argumentación— la Dirección General de Infraestructura y la Dirección del Tránsito Aéreo, organismos que, dependiendo actualmente de la Secretaría de Aeronáutica, deberán, forzosamente, pasar a la Secretaría de Transportes.

Es que a nadie se le ha ocurrido que las estaciones de ferrocarriles sigan dependiendo del Ministerio de Obras Públicas.

(51) En este sentido, el diputado Angel C. Marini ha presentado al cuerpo de que forma parte un proyecto de ley por el cual se crea una Comisión Nacional para el estudio de los problemas de los puertos argentinos. Además, se faculta al Poder Ejecutivo para designar los miembros que constituirán dicha comisión, pudiendo ser integrada por un representante de los puertos del litoral y uno por las fuerzas vivas de las respectivas zonas portuarias.

Dispone el proyecto que la misión especial de la Comisión será la preparación de un anteproyecto de ley nacional de puertos, en base a los siguientes puntos principales: a) movimiento de importación, exportación, entrada y salida de cada puerto de la República durante el período 1926/1947; tonelaje e importe recaudado por todo concepto; b) grupos

que contemple todos los aspectos del problema. Consideramos puntos esenciales de dicha ley los siguientes:

1) Creación de una repartición autárquica, dependiente de la Secretaría de Transportes, encargada de todos los asuntos referentes a la administración y explotación de los puertos del país y que, juntamente con el Ministerio de Obras Públicas, intervenga en lo concerniente a la faz técnica de las nuevas construcciones, ampliaciones y demás aspectos conexos.

*el Puerto  
Consejo*

2) En cada puerto del país deberá existir un Consejo Local, encargado de la administración y explotación de su puerto, bajo las directivas impartidas por la institución central. El sistema portuario es uno y como tal deberá encararse toda la política tendiente a su mejor utilización. Pero, paralelamente, los consejos locales se encargarán "in situ" de llevar a cabo las funciones mencionadas más arriba.

3) Habrà que revisar todas las tasas portuarias, teniendo presente las directivas sentadas en el artículo 35 del anteproyecto de la Comisión de Organización de la Marina Mercante para el puerto de Buenos Aires. Dichas tasas deberán ajustarse al principio de que los puertos no constituyen una explotación lucrativa, sino que deben cubrir el costo del servicio prestado.

*Conducir*

4) Deberá coordinarse la explotación portuaria con el problema de los medios de acceso (ferrocarril, caminos carreteros y lanchas) y con los depósitos y elevadores de granos, buscando, en las nuevas construcciones, que la implantación

---

y rubros más importantes que integran para cada puerto el movimiento de importación, exportación y removido; entrada y salida por el período 1926/1947; c) discriminación de las recaudaciones portuarias en el período 1926/1947; d) comparación de los derechos portuarios vigentes en cada puerto del país, en el año 1947; e) zonas de influencia, nacional e internacional, de los puertos argentinos; f) los problemas de los puertos del litoral, en los puntos siguientes: 1) funciones de los puertos de carácter regional, industrial y comercial (zonas francas, frigoríficos regionales, etc.); 2) transporte vial, ferroviario y fluvial; problemas de tarifas; 3) modernización y ampliación del utillaje; 4) dragado de ríos y canales; 5) caminos de acceso.

El proyecto termina estableciendo que la Comisión, en un plazo de seis meses, completará los estudios y elevará al Poder Ejecutivo las bases para el proyecto de ley nacional de puertos y la creación de un ente técnico-financiero de explotación industrial integral de los servicios portuarios y, finalmente, la estructuración de organismos técnicos descentralizados en coordinación central. Véase: DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 18 de junio de 1948, pág. 956.

de cada pieza responda al criterio más conveniente, desde los puntos de vista económico y militar (52).

Además, es de hacer notar que la República Argentina ha firmado últimamente una cantidad de convenios de comercio con otros países, entre cuyas cláusulas figura una que dispone que los buques de cada una de las partes contratantes gozarán del trato más favorable que consientan sus respectivas legislaciones en cuanto al régimen de puertos y a las operaciones que verifiquen en los mismos (53).

## XVII. Los puertos y zonas francas ✓

Tanto los puertos como las zonas y depósitos francos están amparados por un régimen de franquicia aduanera, en virtud de la ficción de extraterritorialidad, que los sustrae del pago de los derechos de aduana, del cumplimiento de ciertas formalidades y de las restricciones a la importación, exportación o tránsito de mercaderías. Dentro de esas zonas, las industrias favorecidas pueden libremente manipular, convertir

---

(52) Se ha dicho que para su buen desenvolvimiento, los puertos deberán reunir un determinado número de condiciones. La primera, es la de que su construcción ofrezca toda la protección posible a los buques surtos en ellos; la segunda, es que respondan económicamente a los intereses comerciales que están llamados a servir, vale decir, que permitan operar rápida y económicamente; la tercera, que en caso de beligerancia estén en condiciones de proteger y asegurar eficazmente las comunicaciones de la Nación. "El problema gubernamental estriba en la construcción de puertos que no exijan aranceles capaces de resultar demasiado gravosos para la carga o el pasaje, vale decir, que deben guardar una estricta armonía con los fletes terrestres y los fletes fluviales, para que la zona de influencia alcance extensiones que le aseguren la máxima capacidad de carga, sin llegar al límite de la capacidad de flete". Cfr. ESTEBAN REPETTO, "Marina Mercante", pág. 40 (Buenos Aires, 1940).

Repetto denomina "límite de una zona de influencia portuaria" a la línea que representa el lugar geométrico de los puntos cuya distancia al puerto no exige de la carga en ningún caso, en concepto de transporte, aranceles, tarifas impositivas y gastos de todo orden, un desembolso que pueda alcanzar el límite de la capacidad de flete.

(53) Convenios con España, del 30 de octubre de 1946, artículo 23; con Francia, del 23 de julio de 1947, artículo 45; con Italia, del 13 de octubre de 1947, artículo 31; con Holanda, del 18 de marzo de 1948, artículo 51; con Yugoslavia, del 7 de junio de 1948, artículo 13; con Finlandia, del 8 de julio de 1948, artículo 33; con Polonia, del 7 de diciembre de 1948, artículo 30, con Dinamarca, del 14 de diciembre de 1948, artículo 38 y con Bulgaria, del 18 de mayo de 1949.

o perfeccionar los artículos de su producción (54). El régimen de los puertos y zonas francas es, en cierta forma, una de las manifestaciones del proteccionismo económico.

El puerto franco es una ciudad —marítima o fluvial— de importancia comercial, que el propio Estado sustrae a su territorio aduanero. El sistema facilita el comercio y la industria, pero tiene varios inconvenientes. La zona franca tiene los mismos caracteres del puerto franco, pero su extensión se reduce a un espacio de terreno que se delimita dentro de un puerto o ciudad. Se dice que este último sistema favorece más a los comerciantes que a los industriales, dado que su poca extensión no permite la instalación de industrias importantes (55).

El sistema de los puertos francos ha caído en desuso. Por su parte, se alegan, para la zona franca, las siguientes ventajas: a) estimulan la creación de industrias que, utilizando en todo o en parte, materias primas extranjeras, destinan preferentemente al exterior las manufacturas producidas con ellas; b) promueven, con el establecimiento de centros de concentración y redistribución, el desarrollo de economías regionales de zonas que por una u otra razón no han conseguido alcanzar el desarrollo adecuado; c) fomentan en forma indirecta las industrias navieras; d) favorecen el desenvolvimiento de las actividades portuarias, no sólo en cuanto al buque y su carga, sino también en diversos aspectos de la actividad administrativa, lo que, unido al fácil descongestionamiento de los puertos principales, gravita favorablemente sobre las tarifas a aplicarse. En cambio, se señalan estos inconvenientes: a) necesidad de aumentar la vigilancia indispensable para evitar evasiones fiscales; b) disminución de la recaudación aduanera en una cantidad equivalente a las rentas que dejan de percibirse con los productos que entren libremente a la zona; c) establecimiento de una franquicia que podría ser discriminatoria; d) eventualmente, puede repercutir en forma desfavorable sobre otras industrias locales que, instaladas fuera de la zona franca, funcionan con protección estatal directa o indirectamente.

---

(54) Cfr. LUCIO M. MORENO QUINTANA, "Política Económica", tomo I, pág. 245 (Buenos Aires, 1944).

(55) Cfr. LUIS A. PODESTA COSTA, "Manual de Derecho Internacional Público", págs. 227 y 228 (Buenos Aires, 1943).

Frente al "drawback", la franquicia de la zona franca tiene la desventaja de no alcanzar a las industrias instaladas fuera de las mismas, hecho éste que podría hacer aún más discriminatoria la medida (56).

La Constitución Nacional prohíbe conceder preferencia a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio (artículo 12). Por otra parte, el artículo 67, inciso 1, estatuye que los derechos de importación deben ser uniformes en todo el territorio de la Nación. Estas disposiciones han sido esgrimidas en nuestro país contra el establecimiento de zonas francas. Pero, en realidad, desde el momento en que la implantación de puertos y zonas francas no tiene una finalidad fiscal sino un objetivo de interés general, ninguna de las dos instituciones caen dentro de la prohibición establecida en el artículo 12 de la Constitución.

Diversas iniciativas y leyes han propiciado el establecimiento de zonas francas en diversos puntos del país. La ley 5142, del 9 de octubre de 1907, autoriza al Poder Ejecutivo a crear dos zonas francas: una en el puerto de La Plata y la otra en "algún punto de la provincia de Santa Fe" (artículo 1) (57). Las mercaderías admitidas en esas zonas podrían ser conservadas en depósito, mezcladas, clasificadas y divididas en grupos y, en general, sometidas a todo género de operaciones. Podrían, también, en dicha zona, fundarse establecimientos fabriles y efectuarse toda clase de operaciones industriales (artículo 2). Con el objeto de reprimir el contrabando y cualquier otra infracción, se disponía que el Poder Ejecutivo debería proceder a aislar todo el puerto o la parte de él que se declaraba franca, y adoptaría las medidas de vigilancia necesarias (artículo 5), estando, además, prohibido: 1) habitar la zona franca; 2) comprar y vender al por menor y consumir mercaderías dentro de la misma zona (artículo 8).

Con posterioridad, y por ley 8092, del 13 de octubre de

---

(56) Discurso del Ministro de Hacienda en ocasión de tratarse en el Senado algunas cuestiones vinculadas al puerto de Santa Fe. DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES, del 13 de agosto de 1947, pág. 898.

(57) Por decreto del 19 de agosto de 1910, se estableció que el puerto de la provincia de Santa Fe que contaría con zona franca sería el de Rosario.

1910, se autorizaba al Poder Ejecutivo a establecer una zona franca en el puerto de Concepción del Uruguay.

Ni la ley 5142 ni la 8092 fueron jamás llevadas a la práctica. Ello no impidió que el sistema fuera ensayado en la Patagonia "con buenos resultados en cuanto al fomento económico regional, pero malos desde el punto de vista de la represión del contrabando" (58).

Desde entonces, numerosos proyectos han tratado de implantar zonas francas en diversos puertos del país, pero a nada concreto se ha llegado aún (59).

De cualquier forma, la implantación de zonas francas en el país no ha sido totalmente descartada. El Ministro de Hacienda ha manifestado recientemente (60) que, en nuestro país, los puertos elegidos para instalar zonas francas deberían gozar, entre otras, de las siguientes ventajas: 1) Hallarse estratégicamente ubicados respecto a las vías de comunicación que vinculen o pueden vincular al país con el exterior, princi-

---

(58) Cfr. LUCIO M. MORENO QUINTANA, Op. cit., tomo I, pág. 246.

(59) Así, hubo proyectos de creación de zonas francas en los puertos de Paysandú, Ingeniero White y Galván (proyecto del diputado Guido presentado en 1920 y reproducido en 1922); en la tercera dársena del Puerto Nuevo de la Capital (proyecto preparado, en 1925, por la Dirección Nacional de Navegación y Puertos, aprobado por el Poder Ejecutivo por decreto del 30 de septiembre de ese año); en Santa Fe (proyecto del diputado Mosset Iturraspe presentado en 1932, repetido, casi textualmente, por los diputados Scarabino y Pita en el año 1940); en San Antonio, Madryn, Rawson, Comodoro Rivadavia, Deseado, San Julián, Santa Cruz, Río Gallegos, Río Grande y Ushuaia (proyecto del diputado Guido, presentado en 1942); en Ramallo, Rosario y Bahía Blanca, proyectos presentados en 1946. Por su parte, el diputado Mántaras insiste, en 1942, en la ejecución de las disposiciones de la ley 5142. Cfr. JORGE LEOPOLDO JAUREGUI, "Puertos libres y zonas francas en la República Argentina", en Revista de Ciencias Económicas, pág. 791 y sgtes. (Buenos Aires, 1944).

Ultimamente, el diputado Decker ha presentado un proyecto de resolución solicitando informes al Poder Ejecutivo sobre la conveniencia actual de declarar zona franca uno o más puertos de la Patagonia. DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 12 de junio de 1947, pág. 614.

(60). En la misma oportunidad, el Ministro de Hacienda dijo que "el sistema hidrográfico del Plata es la vía fluvial utilizable en las comunicaciones de los países mediterráneos de la América del Sur con sus vecinos y de otros estados de ultramar. Esta circunstancia ha hecho que la Argentina no considere el problema de los depósitos, puertos o zonas francas, desde un punto de vista exclusivamente nacional, sino con espíritu de solidaridad continental hacia aquellos países que, naturalmente menos dotados, carecen de litoral marítimo o fluvial".

palmente con las fuentes de abastecimiento de materias primas y con los mercados consumidores de los artículos que con aquéllas se elaboren en la zona franca; 2) disponer de vías de comunicación adecuadas que los vinculen con el resto del país y faciliten el acceso de elementos requeridos por los establecimientos industriales que se establezcan en la zona franca, así como también la colocación del excedente de las manufacturas elaboradas en la misma; 3) poder contar con mercados consumidores en condiciones de absorber un alto porcentaje de los artículos que se produzcan en la zona franca; 4) contar con la mano de obra adecuada, ya sea en los lugares próximos o adyacentes, a fin de que funcionen en condiciones económicas las industrias que se instalen en la zona franca.

La cuestión de las zonas francas ha trascendido al orden internacional en algunos de los convenios comerciales firmados últimamente por el país (61). Así, en el convenio firmado con España el 30 de octubre de 1946, el Gobierno español, con el fin de facilitar el almacenamiento y manipulación de los productos argentinos y su distribución con destino a los países del Mediterráneo y del Atlántico, acuerda a la Argentina las concesiones y facilidades necesarias para la organización de zonas especiales en los puertos, zonas y depósitos francos establecidos o que se establezcan en España (artículo 25) (62). En

---

(61) En la Conferencia Regional de los Países del Plata, reunida en Montevideo en 1941, con la participación de la República Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, fué debatido el problema que nos ocupa, concretándose una resolución que recomienda el establecimiento de zonas francas mediante convenios bilaterales.

En el Convenio para la Cooperación Económica firmado en Bogotá en marzo de 1948, se dispone en el artículo 33 (capítulo VIII) que los Estados americanos acuerdan estimular y coordinar el uso más eficiente de sus facilidades de transporte, incluyendo puertos y puertos francos, a fin de satisfacer sus necesidades económicas al menor costo posible, compatible con un servicio seguro y adecuado.

(62) Según el protocolo adicional firmado con España el 9 de abril de 1948, los créditos en pesetas a favor de la Argentina podrán ser utilizados en aquel país, entre otros fines, para la financiación de las obras y construcciones, así como de las adquisiciones y gastos para el sostenimiento y conservación de los puertos, diques, elevadores e instalaciones frigoríficas y de otra naturaleza necesarios para habilitar la zona franca que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del convenio suscripto el 30 de octubre de 1946, el Gobierno español concede en Cádiz a la República Argentina por el término de cincuenta años, y en las condiciones complementarias que, de acuerdo con la legislación española, serán objeto de acuerdo especial, así como de las que, a petición de la Argentina, puedan concederse en Barcelona o cualquier otro puerto de España (artículo 4, inciso d).

el convenio firmado con Chile en diciembre del mismo año, se establece que las partes contratantes se acuerdan, recíprocamente, durante el término de cincuenta años, las concesiones y facilidades necesarias para la organización de zonas especiales y depósitos francos de uno de los dos países en los puertos marítimos y terrestres del otro. Cláusula similar figura en el convenio firmado con Bolivia el 26 de marzo de 1947 (63). En cambio, una cláusula parecida a la inserta en el convenio firmado con España es la que está contenida en los convenios efectuados con Italia (13 de octubre de 1947), Holanda (18 de marzo de 1948) y Polonia (7 de diciembre de 1948).

### XVIII. Distinciones previas entre los conceptos de impuesto y tasa

Los puertos dan lugar a una serie de actividades que, como la entrada, remolque, practicaaje, apertura de puentes y demás, constituyen verdaderos servicios públicos. Estos servicios originan, a su vez, el problema de la retribución de los mismos. A este respecto, conviene hacer aquí una serie de distinciones que no siempre se han tenido en cuenta.

Una de las manifestaciones más concretas de la soberanía de cada Estado es la llamada *facultad de imposición*, o sea, que todos los miembros de una colectividad deben contribuir con su aporte al sostenimiento de las funciones de la administración pública. A tal efecto, los poderes competentes dictan las normas legales que tornan obligatoria esa contribución.

En la ciencia de las Finanzas se hace la debida distinción entre lo que constituye un impuesto y lo que configura una tasa retributiva de servicios. El impuesto es la base misma del poder de imposición de que hemos hablado; el individuo paga el impuesto que le corresponde, sin recibir —al menos en forma di-

---

(63) Este convenio ha sido ratificado por nuestro país mediante la ley 13.021, del 23 de septiembre de 1947. Bolivia se ha asegurado, de esta forma, facilidades similares a las otorgadas al Paraguay mediante el decreto 179, del 26 de agosto de 1946. Por otra parte, ya la resolución del Ministerio de Hacienda, del 25 de enero de 1926, disponía que las mercaderías procedentes de Bolivia, pueden llegar en tránsito hasta Santa Fe, cuando deben seguir por vía fluvial.

Diremos, de paso, que ha habido conversaciones encaminadas al establecimiento de zonas francas argentinas en La Habana y New Orleans, pero, hasta el momento, a nada efectivo se ha llegado.



recta— contraprestación alguna del Estado. Precisamente, esa contraprestación del Estado debe ser efectiva y directa cuando lo que se perciben son tasas retributivas de servicios. Por otra parte, nos dice Nitti (64) que las tasas se diferencian de los impuestos “en que no son ingresos de derecho público (como lo son los impuestos) por la razón de que representan una remuneración que los ciudadanos pagan por servicios que reciben como particulares”. Bielsa sostiene que la tasa “es la cantidad de dinero que percibe el Estado, Nación, provincia, comuna o entidad autárquica, en virtud y con motivo de la prestación de un determinado servicio público, o de una ventaja diferencial, proporcionada por ese servicio” (65).

Como ya hemos visto anteriormente, la Suprema Corte de Justicia, al no hacer la debida distinción entre tasa e impuesto, incurrió en el error de igualar tasas portuarias de diferentes puertos, invocando, equivocadamente, el artículo 12 de la Constitución Nacional (66). Es preciso tener en cuenta que en la misma confusión incurrían algunas de las leyes que se refieren a las tasas portuarias, ya que en su texto contienen indebidamente la palabra “impuesto”.

(64) Cfr. FRANCISCO NITTI, “Principios de la Ciencia de las Finanzas”. pág. 242 (Buenos Aires, 1931). Nitti define a la tasa como “la compensación de un servicio obtenido del Estado o de los poderes locales”. En cambio, “los impuestos son contribuciones generales pagadas por servicios públicos indivisibles”, y son definidos por el citado autor como “la cuota parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo, para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas”.

(65) Cfr. RAFAEL BIELSA, “Derecho Administrativo”, tomo III, pág. 568 (Rosario, 1939). Añade Bielsa que “una diferencia importante, desde luego, entre la tasa y el impuesto de ésta: que mientras el impuesto puede ser considerado una institución esencialmente “financiera”, la tasa es una institución de la “administración pública”. Es decir que “la tasa es institución administrativa más que fiscal”.

Según lo ha establecido la Corte Suprema, no existe en la Constitución Nacional una línea separatoria entre lo que ha de llamarse “tasa” y lo que ha de considerarse “impuesto”, ni prohibición de que lo denominado “tasa” exceda del costo del respectivo servicio. Cfr. FELIPE S. PEREZ, “Tratado sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema”, tomo VII, pág. 80 y sgtes. (Buenos Aires, 1942).

Sobre todo el problema de las tasas (situación económico-financiera, disposiciones constitucionales, fallos de jurisprudencia, etc.) véase COMISION DE ORGANIZACION DE LA MARINA MERCANTE, op. cit., pág. 30.

(66) Se ha presentado un proyecto de declaración en la Cámara de Diputados, por cuyo punto segundo se recomienda al Poder Ejecutivo establecer un sistema de tasas particulares para cada puerto y limitadas a cubrir los gastos de los servicios que presten, teniendo en cuenta las características de sus instalaciones y equipos. DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, del 11 de junio de 1947, pág. 5.244.

### XIX. Los servicios portuarios y su retribución ✓

Sea que la construcción de un puerto y su subsiguiente explotación la haga directamente el Estado, sea que esas funciones estén a cargo de una empresa privada concesionaria, en uno y otro caso el capital invertido en las obras pertinentes exige una retribución, destinada a amortizar las sumas invertidas en esos trabajos y para, en su caso, retribuir en forma de intereses o ganancias esa inversión. Ello se logra, precisamente, con las tasas que cobran las administraciones de los puertos por todos los servicios que prestan, amén de la parte que comprende la amortización y retribución del capital.

En materia de concesiones se hace el distingo de si ellas son con plazo determinado o no. En el primer caso, corresponde amortizar y remunerar el capital invertido. En el segundo, sólo corresponde la remuneración del capital, pero no su amortización, pues la concesión carece de plazo fijado, y si el Estado se propusiese rescindirla, debería indemnizar al concesionario. Pero, en ningún caso, un gravamen deberá ser inferior al costo del servicio ni tampoco llegar a límites abusivos, particularmente, cuando es el Estado quien presta el servicio (67).

Al respecto, es conveniente volver a recordar el sistema que recomendaba el anteproyecto de la Comisión de Organización de la Marina Mercante en su artículo 35, en el sentido de disponer que las tasas debían cubrir los siguientes rubros: a) ✓ Costo de los servicios de explotación prestados por la proyectada Administración del Puerto de Buenos Aires; b) Amortización e intereses de los empréstitos cuyo valor haya sido invertido en el puerto de Buenos Aires a la fecha en que entrara en vigor la ley proyectada; c) ✓ Constitución de un fondo de reserva. Este fondo de reserva, disponía el artículo 42, se destinaria exclusivamente para futuras ampliaciones del puerto, ya fuera para cubrir la totalidad del costo de las nuevas obras, ya para el servicio de amortización e intereses de los empréstitos que a tal fin se contrataran. El fondo de reserva se formaría con el 15 por ciento de los ingresos, producidos por el cobro de las tasas portuarias. El 85 por ciento restante debía

---

(67) Cfr. TEODORO SANCHEZ DE BUSTAMANTE, "Constitución y contabilidad de reservas para renovaciones en las empresas de servicios públicos", en Revista de Ciencias Económicas, pág. 7:022 y sgtes. (Buenos Aires, 1942).

constituir el fondo de administración (artículo 41), fondo que se destinaba a cubrir todos los gastos ordinarios de explotación, más los de conservación y renovación de los elementos del puerto, así como los servicios de deudas existentes al momento en que entrara a regir la ley (artículo 45). Ahora bien; el fondo de reserva no solamente sería formado por el 15 por ciento de los ingresos sino también por el superávit que pudiera producirse sobre el fondo de administración, después de cubiertos todos los gastos. Naturalmente que, en caso de déficit, debería ser disminuído el porcentaje destinado al fondo de reserva en la proporción necesaria para cubrir dicho déficit. (artículo 46).

## XX. Las tasas portuarias y el cabotaje. (Decreto 19.492/44, ratificado por ley 12.980)

Los llamados “derechos” portuarios no inciden sobre todas las embarcaciones y mercaderías que dichas embarcaciones carguen o descarguen, con el mismo “quantum”. Todas las leyes que se refieren a los mencionados “derechos” establecen determinadas situaciones destinadas a beneficiar a los buques de bandera nacional y, dentro de ello, los que se dedican al tráfico de cabotaje. Por otra parte, los mismos buques de bandera extranjera (por ejemplo, los que gozan del privilegio de paquete postal) están sujetos a ciertas discriminaciones.

La actual legislación de cabotaje (decreto 19.492/44, ratificado, con algunas modificaciones, por la ley 12.980), así como la anterior (leyes 7049 y 10.606), acuerdan a los buques que efectúan el citado tráfico diversas franquicias y exenciones. El decreto 19.492/44 contiene algunas disposiciones, en los capítulos VII y VIII, que se refieren, respectivamente, a la exención de “derechos” y a la limitación de gravámenes.

En cuanto a la exención de derechos, el artículo 29 prescribe que “los barcos argentinos de cabotaje no pagarán derechos de entrada, faros, balizas y sanidad, cuando procedan de puertos nacionales o de países limítrofes”. Además, los barcos de cabotaje con privilegio de paquete postal no están sujetos al pago de derechos de anclaje, permanencia y muelle, en los puertos del Estado (artículo 30), agregando el artículo 31 que los barcos argentinos de hasta 150 toneladas de arqueo neto están exentos de los “derechos” de anclaje y permanencia. Por

otra parte, la carga de removido queda exenta —según el artículo 32— de los “derechos” de almacenaje, eslingaje y guinche, si no se hace uso de elementos fiscales. Agrega el artículo 33 que los barcos de cualquier bandera que entren a puerto para ir directamente a astillero a fin de sufrir reparaciones, y no practiquen ninguna operación comercial, están exentos del pago de “derechos” de entrada y permanencia. Finalmente, el artículo 34 dispone que los barcos de bandera nacional en desarme, previa declaración de los armadores de su pase a dicha situación, abonarán una tercera parte de los “derechos” de puerto que le correspondan (68).

Puede señalarse, asimismo, que algunas disposiciones acuerdan ciertas franquicias a buques que se encuentran en determinadas condiciones (69).

---

(68) Es de hacer notar que el artículo 27 de la ley 10.606 establecía que los buques de la matrícula nacional en desarme, pagarían una tercera parte de los “derechos” de puerto que les correspondiera. En cambio, el primitivo artículo 34 del decreto 19.492/44 disponía que la exención correspondía solamente a los “derechos” de permanencia. Por tal motivo, una firma de plaza solicitó la aclaración del citado artículo 34, alegando que de la comparación con su similar de la ley 10.606, surgía que la situación era más benigna bajo el viejo texto, a pesar de los considerandos del decreto 19.492/44 que hacían protestas de acordar la más amplia protección a la marina mercante nacional, propendiendo a la eliminación de exigencias reglamentarias que afectasen su desarrollo. Por tal causa, fué dictado el decreto 15.362, del 29 de mayo de 1946, que modifica el artículo 34 del decreto 19.492/44, dejándolo tal cual lo hemos consignado en el texto, vale decir, añadiendo a los “derechos” de permanencia los de entrada, ya que la expresión “derechos de puerto” comprende a ambos, según se desprende del encabezamiento del artículo 18 de la ley 11.251, a la que nos referiremos más adelante.

(69) Así, los buques de guerra (o considerados como de guerra), están exentos del pago de los “derechos” portuarios, cualquiera sea su bandera. Véase, en este sentido, la resolución 341, del 5 de abril de 1948, en BOLETÍN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Nº 10 (año 1948) pág. 918. Por su parte, el artículo 44 del anteproyecto de la Comisión de Organización de la Marina Mercante disponía que las tasas por servicios prestados a buques o aeronaves de guerra, argentinos o extranjeros, tendrían un descuento del 50 por ciento.

Existe también un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en 1940, por el cual se eximía de todas las tasas portuarias a los buques de turismo que llegaran a los puertos argentinos. Además, en el Tercer Congreso Interamericano de Turismo, realizado en Nahuel Huapi en febrero de 1949, se recomendó a los países de América acordar “la exención de derechos de sanidad, faros y balizas, de entrada, permanencia y muelle en cada puerto, a los buques de pasajeros que arriben en gira de turismo, siempre que no se efectúen operaciones comerciales”.

*balizamiento : balizas o faros.*

**XXI. Clasificación de las tasas portuarias. Aplicación. Percepción. Montó de las recaudaciones. Características generales de esas tasas**

Los autores que se ocupan de las tasas retributivas de servicios en la actividad portuaria, suelen establecer, ante todo, el orden en que dichos servicios son prestados al buque que llega a puerto. Tal orden es el siguiente: 1) servicio de dragado y balizamiento, o sea, el mantenimiento de las profundidades necesarias y la señalación, por medio de faros y balizas, de la ruta navegable; 2) servicio de sanidad; vale decir, el reconocimiento médico de las condiciones en que viene el buque desde el punto de vista sanitario; 3) servicio de practicaje o pilotaje, ó lo que es lo mismo, la conducción del buque por expertos al interior del puerto y sitio de amarre correspondiente, o por sitios de navegación peligrosa; 4) servicio de remolcadores, cosa que está relacionada con lo dicho en el punto anterior; 5) servicio de muelles, o sea, la utilización de los mismos, al costado de los cuales amarran los barks; 6) servicio de carga y descarga de mercaderías; 7) servicio de hangares y depósitos; 8) servicio de saneamiento y limpieza, comprendiendo la extracción de residuos del buque; 9) servicio de carenaje.

Por otra parte, y esta vez en tierra, las administraciones portuarias prestan otros servicios, como el de tracción, arrendamiento de terrenos para depósito de mercaderías, etc.

La Dirección Nacional de Navegación y Puertos hace el distingó entre aquellos "derechos portuarios" que inciden sobre el buque y los que recaen sobre las mercaderías. Los primeros son los siguientes: visita de sanidad, faros y balizas y puerto, muelles y diques. Los segundos comprenden los de guinche, almacenaje y eslingaje y tracción.

Como se comprenderá, los principales servicios son los de conservación y mantenimiento de las vías de navegación, desde el momento en que, "si bien las vías navegables han sido dadas por la naturaleza, su estado originario no permite, en general, la navegación. Así, en el Río de la Plata, la navegación sólo es viable previo dragado y señalación". Además, hay que tener en cuenta, por supuesto, que "en caso de puertos de mar, deben construirse escolleras de defensa que dejen una zona tranquila donde atracar los buques". Por lo demás, "dentro del puerto hay que construir muelles donde atraquen los

barcos; para la descarga, grúas que faciliten la misma, galpones para depósitos, vías férreas para transporte de mercaderías, etc.” (70).

Todas estas actividades están contempladas en un cuerpo de leyes sancionadas, con carácter permanente, en el año 1923 (71). Los “derechos” que ellas legislan son de aplicación, únicamente, en los puertos construídos y/o explotados por el Estado, y no en los que tienen a su cargo las empresas particulares, cuyos “derechos” están fijados en las respectivas leyes de concesión. Pero hay que hacer la aclaración de que los “derechos” de visita, sanidad y faros y balizas son percibidos en todos los puertos de la República, sean oficiales o privados, por cuanto los citados servicios son prestados en forma exclusiva por el Estado.

La percepción de los diversos “derechos” portuarios corre por cuenta de las aduanas del país, en virtud de la interpretación que se le ha dado al artículo 10 de la ley 3727 y lo dispuesto en la ley 12.964 (72). Los mencionados “derechos” portuarios fueron originariamente sancionados para ser aplicados solamente en el puerto de la Capital, pero luego fueron extendidos a los demás puertos de la Nación.

Se ha dicho, con toda razón, que los “derechos” percibidos en virtud de los servicios portuarios no llenan las condiciones de razonabilidad ni de justicia. Los “derechos” portuarios son, en general, arbitrarios, desde el momento en que se careció, al fijarlos, de toda base experimental. Por otra parte, al no atenderse al costo de la operación ni a la diversidad de sitios en

---

(70) Cfr. MANUEL M. DIEZ, “Régimen jurídico de las comunicaciones”, tomo I, pág. 46 (Buenos Aires, 1935).

(71) Aunque reconocen como antecedentes las leyes anteriores que, en su mayoría, eran sancionadas anualmente. En 1923, la legislación de los “derechos” portuarios tomó carácter de permanente y, al mismo tiempo, se aprovechó la coyuntura para aumentar todas las tarifas.

(72) Es de hacer notar que, desde diciembre de 1948, la Secretaría de Transportes percibe, en su carácter de sucesora de la ex Compañía Dock Sur, el 50 por ciento de los “derechos” de puerto correspondientes a los buques que operan en el respectivo canal, los que hasta ese entonces ingresaban a favor de dicha empresa, en virtud de la concesión establecida en el artículo 8 de la ley 2.346, en tanto la otra mitad ingresaba a favor de la Aduana.

La medida tiene por finalidad proveer a la Secretaría de Transportes de los fondos necesarios para afrontar las erogaciones que le demanda su calidad de administradora de los bienes de la Compañía Dock Sur, al presente transferidos por compra al Estado.

que éstas se realizan, dejan de ser tasas para asumir el carácter de verdaderos impuestos (73).

El último año normal precedente al conflicto mundial que estalló en 1939 da, en concepto de recaudaciones por servicios portuarios prestados por el Estado, la cantidad de 40 millones de pesos, habiendo sido el máximo absoluto, hasta ese momento, de casi 60 millones de pesos, correspondiente al año 1928. Terminada la guerra, la recaudación fué, en 1945, de 23 millones de pesos. En 1947 (últimas cifras conocidas hasta el momento) solamente los "derechos" de almacenaje y eslingaje superan en más de 7 millones de pesos el total que para todos los "derechos" da el año 1945. El total de 1947 es de más de 61 millones, cifra que señala la cantidad máxima recaudada en concepto de "derechos" portuarios (74).

Los llamados "derechos" portuarios acusan algunas características que, en general, se aplican a todos ellos. Dichas características son: 1) se toma como base la tonelada de registro neto; 2) la tarifa debe calcularse en pesos oro sellado; 3) cada ley dispone la aplicación de una tarifa normal, y luego entra a establecer recargos, franquicias y exenciones totales; 4) se dispone un tratamiento preferencial para los buques de bandera nacional, y sobre todo, para los dedicados al tráfico de cabotaje.

## XXII. Visita de sanidad

Se ha dicho que muchas enfermedades entran a un país por sus puertos. Con ello, se explica que los Estados se hayan preocupado de establecer un servicio de inspección a bordo de los buques que llegan a sus costas. Dicho servicio es retribuido por medio de una tasa que, en nuestro país, recibe el nombre de "derecho de visita de sanidad".

(73) Cfr. RICARDO M. ORTIZ, op. cit., pág. 187.

(74) MINISTERIO DE HACIENDA, "Cuenta de inversión, ejercicio de 1947", pág. 39. El detalle es el siguiente: Faros y balizas, \$ 2.800.000; puertos, muelles y diques \$ 15.400.000; pescantes y guinches \$ 5.900.000; almacenaje y eslingaje \$ 30.500.000; tracción \$ 4.900.000; arrendamiento y concesiones en los puertos \$ 1.200.000 y visitas de sanidad \$ 400.000.

Por su parte, las Memorias de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos contienen una discriminación de los referidos "derechos", según los diversos puertos del país. No obstante, no consignamos dicha discriminación por considerarla fuera de actualidad, ya que la última memoria publicada por dicha repartición es la correspondiente al año 1944.

La sistematización de la visita de sanidad fué iniciada, entre nosotros, en 1878 (75), merced a la sanción de la ley 863. Hasta 1900, esta ley, como todas las que se referían a servicios portuarios, requería sanción anual. Pero en 1900 es dictada la ley 3866, que estableció el sistema en forma permanente.

Completando la legislación del caso, el Poder Ejecutivo, por decreto del 29 de marzo de 1913, aprueba el Reglamento Sanitario Marítimo y Fluvial, pequeño código de 185 artículos, que reglamenta las siguientes materias concernientes a la sanidad en el tráfico por agua; 1) sanidad marítima: a) profilaxis marítima; b) patentes de sanidad; c) inspección sanitaria en el puerto de partida, en los puertos de escala, durante la travesía y en el puerto argentino de llegada; d) procedimientos sanitarios, su clasificación, los puertos, su clasificación, los procedimientos de desinfección, observación, aislamiento, vigilancia médica de personas, investigación bacteriológica, serovacunación; 2) sanidad en la navegación fluvial y de cabotaje: a) clasificación sanitaria de los buques destinados a la navegación fluvial y de cabotaje; b) del pasaporte sanitario de navegación; c) inspección sanitaria, desinfección, procedimientos sanitarios aplicables a la navegación fluvial y de cabotaje (76).

El 19 de octubre de 1923 es sancionada la ley 11.244, que deroga la anterior, número 3866. Por la ley 11.244, todo buque procedente del extranjero que entre a puertos argentinos, debe abonar, como "derecho" de visita de sanidad, dos centavos por tonelada de registro. Pero si el buque procede de puertos infectados, o hace escala en alguno de los que se encuentren en esas condiciones, como así también los barcos que no presenten patente de sanidad o la traigan sin las constancias exigidas por

(75) Ya las ordenanzas de Aduana de 1876 hacían mención del asunto.

(76) Este reglamento ha sido completado posteriormente por otras disposiciones, bien generales, bien especiales, para determinados puertos del país o para buques que sirven determinadas líneas. Cfr. ALBERTO R. DOMINGUEZ, "Policía Sanitaria", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, pág. 182 (Rosario, 1946). Entre dichas disposiciones, la última es el decreto 41.575, del 31 de diciembre de 1947, que modifica el artículo 29 del decreto del 29 de marzo de 1913.

Además, por ley 13.012, del 12 de septiembre de 1947, se encarga al Poder Ejecutivo efectuar estudios e investigaciones a efectos de preparar un proyecto de Código Sanitario y de Asistencia Social. Véanse, en especial, los artículos 2 (inciso c) y 3 (incisos 16, 17 y 18).



el Reglamento Sanitario Marítimo y Fluvial, el “derecho” de visita de sanidad será de seis centavos por tonelada de registro (artículos 1 y 2).

La ley acuerda, a continuación, una franquicia en cuanto al monto de los “derechos” establecidos en los artículos 1 y 2, a los buques que entrasen en lastre o sin pasajeros, o cuando hicieran, de cabos adentro, servicio postal con itinerario fijo. En estos casos, los “derechos” se reducen a la mitad, vale decir, uno y tres centavos respectivamente (artículo 3). Se acuerda también un tratamiento preferencial a los buques de la matrícula nacional, que abonarán la quinta parte de los “derechos” establecidos en los artículos 1 y 2 (artículo 4) (77). Por otra parte, las embarcaciones de cabotaje, de menos de 20 toneladas, que efectúan la navegación en el litoral de la República y el de naciones limítrofes, están exentas de obtener patente de sanidad del puerto de origen o de escala, salvo que el estado sanitario del país exigiese esa medida con carácter general, previa declaración del Poder Ejecutivo en ese sentido.

El servicio de sanidad ha estado atendido, hasta la creación de la Secretaría de Salud Pública, por el Departamento Nacional de Higiene, repartición que dependía del Ministerio del Interior. Hoy en día, dicha atribución ha pasado a la referida secretaría, que es la que tiene la facultad de ejercer la fiscalización sanitaria de la inmigración, de la emigración y de las migraciones internas (78), así como las de organizar, coordinar y fiscalizar las condiciones higiénico-sanitarias de la construcción, conservación y funcionamiento de los medios de transporte, terrestres, marítimos, fluviales y aéreos, destinados al tránsito y tráfico interno, interprovincial e internacional, además de la vigilancia de igual carácter sobre los puertos, estaciones y demás instalaciones inherentes a dichos medios de transporte. Por otra parte, el Poder Ejecutivo, por decreto 4.444, del 17 de febrero de 1948, ha dispuesto una serie de medidas para coor-

---

(77) El artículo 4 añade: “...con excepción de los buques comprendidos en la ley 10.606, que se regirán por la misma”. Como ya hemos visto (supra, parágrafo XX) la actual legislación del cabotaje está configurada en el decreto 19.492/44 (ley 12.980) que, en su artículo 29, dispone la total exención de “derechos” de sanidad a favor de los buques argentinos de cabotaje, cuando estos buques procedan de puertos nacionales o de países limítrofes.

(78) Véase: Ley de Organización de la Sanidad Pública, artículo 2, incisos 17 y 18. PLAN DE GOBIERNO (1947-51), tomo I, pág. 105.

dinar y unificar los procedimientos y la oportunidad de las inspecciones sanitaria, policial, aduanera e inmigratoria que deben cumplir los buques procedentes del exterior, con el propósito de entorpecer lo menos posible el movimiento portuario.

Completando la legislación referente a sanidad en su relación con la navegación, diremos que, con fecha 25 de noviembre de 1931, el Poder Ejecutivo dictó un decreto por el que se estableció el servicio de desratización.

Debe mencionarse también que, por la ley 12.206, del año 1935, nuestro país ratificó la Convención y el Código Sanitario, instrumentos suscriptos el 14 de noviembre de 1924 en la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana reunida en La Habana. Por la misma ley, es ratificada la "adición" al Código Sanitario Panamericano, suscripta el 20 de octubre de 1927 en la Octava Conferencia Sanitaria Panamericana, reunida en Lima (79). El Código Sanitario Panamericano contiene, más que nada, medidas de policía sanitaria marítima, destinadas a evitar en los países signatarios la introducción y propagación de enfermedades contagiosas (80).

### XXIII. Faros y balizas

Con el objeto de habilitar para el tráfico naviero las vías de navegación, el Estado instala, en los puntos requeridos, faros y balizas. Este servicio debe ser, por consiguiente, retribuido con la tasa respectiva.

Entre nosotros, los "derechos" de faros y balizas fueron establecidos por la ley 688, del año 1874. También estos "derechos" debían recibir sanción anual. El 19 de octubre de 1923 es dictada la ley 11.247, que es la que, sobre "derechos" de faros y balizas, rige en la actualidad (81).

(79) Cfr. ALBERTO R. DOMINGUEZ, op. cit., pág. 182.

(80) La Oficina Sanitaria Panamericana es la encargada de desempeñar ciertas funciones ejecutivas en la aplicación del citado Código. Las obligaciones que toman sobre sí los países signatarios se refieren a la notificación mutua y periódica sobre el estado sanitario del país, y especialmente de los puertos; publicación de las medidas prescriptas; patentes de sanidad y otros documentos sanitarios; clasificación sanitaria de los puertos y clasificación sanitaria de los buques.

(81) La única modificación introducida por la ley 11.247 a la anterior, número 2.666, es la duplicación de los "derechos". MANUEL M. DIEZ (op. cit., tomo I, pág. 47) atribuye, tanto a los "derechos" de sanidad como a los de faros y balizas, el carácter de impuestos, desde el momento

Las tarifas establecidas en la ley 11.247 son las siguientes:

a) los buques extranjeros que vengan de cabos afuera, pagan un "derecho" de 14 centavos por tonelada de registro; b) los mismos buques, cuando naveguen en los ríos de la Plata, Paraná, Uruguay y Paraguay o en los afluentes de éstos, pagarán además, por cada viaje ascendente o descendente, 4 centavos por tonelada de registro; c) las embarcaciones extranjeras menores de 50 toneladas de registro, cuando naveguen exclusivamente entre puertos argentinos y el fluvial más próximo de navegación ribereña, abonarán 4 centavos por tonelada y por mes; d) las embarcaciones playeras de cualquier tonelaje, que efectúen la navegación mencionada en el punto anterior, abonarán 35 centavos milésimos mensuales por tonelada de registro (artículo 1º).

Vienen, a continuación, tres franquicias. La primera es acordada a los buques extranjeros que, navegando de cabos adentro, hagan el servicio postal con itinerario fijo. Estos buques pagan la mitad de las tarifas anteriormente mencionadas (artículo 2). La segunda franquicia se refiere a los buques de la matrícula nacional, que abonarán la quinta parte de los "derechos" citados (artículo 3) (82). La tercera franquicia es la exención total de los "derechos" de faros y balizas a favor de las embarcaciones menores de 50 toneladas y a los buques que lleguen de arribada o recalada forzosa, bajo la condición de que no efectúen operaciones comerciales (artículo 5).

Actualmente, el servicio de balizamiento es prestado por

---

—según DIEZ— en que no puede determinarse con precisión cuál es la distribución del beneficio que recibe cada usufructuario.

Creemos, no obstante, que en ambos casos estamos frente a verdaderas tasas, ya que los usufructuarios están vinculados, en una forma u otra, a la navegación y, por otra parte, es mediante las citadas tasas que el Estado recupera el capital que invierte en los servicios que presta. Dichos servicios están bien diferenciados y son prestados (o, en su caso, aprovechados) a cada buque que llega a los puertos del país. Así lo entiende también ATILIO MALVAGNI ("Curso de derecho de la navegación", pág. 336, Buenos Aires, 1946), que incluye a los "derechos" de sanidad y faros y balizas dentro de aquéllos que son retribuciones por servicios que el Estado presta.

(82) La ley 11.247, en su artículo 4, "in fine", declara que los buques comprendidos en la ley 10.606 se registrarán por la misma. Como ya hemos dicho repetidas veces, actualmente rige, en materia de cabotaje, el decreto 19.492/44 (ley 12.980), cuyo artículo 29 declara exentos de "derechos" de faros y balizas a los buques argentinos de cabotaje, siempre que procedan de puertos nacionales o de países limítrofes.

la Dirección Nacional de Navegación y Puertos (dependiente del Ministerio de Obras Públicas), mientras que todo lo referente a faros es atribución de la Prefectura General Marítima, repartición del Ministerio de Marina.

#### XXIV. Guinches, grúas y apertura de puentes

El establecimiento de "derechos" de guinches, grúas y apertura de puentes reconoce como antecedente, en nuestro país, la ley 2.850 que, al igual que las demás leyes que se referían a servicios portuarios, tenían sanción anual en cuanto al monto de las tarifas. Esta situación duró hasta el año 1900, fecha en que dichas tarifas fueron establecidas en forma permanente por la ley 4.932. Esta ley, así como la N<sup>o</sup> 2.850, regían solamente para el puerto de la Capital.

La ley 11.249, del 19 de octubre de 1923, deroga la N<sup>o</sup> 4.932 y extiende los servicios de que se ocupa a todos los puertos de la Nación, duplicando los "derechos" fijados en la ley anterior.

En lo que se refiere al servicio de guinches, la ley 11.249, en su artículo 1<sup>o</sup>, establece que, por el uso de los citados implementos, se abonará, en los puertos de la Nación, 70 centavos por tonelada o fracción de tonelada. Pero si se tratase de pescantes de 5.000 kilogramos o de mayor fuerza, deberá pagarse \$ 1,60 por tonelada, cobrándose, como mínimo, la mitad del poder del pescante.

El artículo 2 contiene una franquicia, que se refiere a los artículos de producción nacional procedentes de puertos de la República. Estos artículos, así como la piedra y arena que procedan del extranjero, pagarán, por la descarga, la quinta parte de la tarifa establecida en el artículo 1<sup>o</sup>. Aclara el artículo 3 que, para la carga, se cobrará a razón de la quinta parte de la tarifa establecida para la descarga (83). Si el servicio de

---

(83) Por ley 12.950, sancionada el 5 de febrero de 1947, se exime trasitoriamente del pago de servicio de guinche en el puerto de la Capital y demás puertos del interior, la descarga de leña, carbón de leña y madera que, procedente de las zonas de producción, se embarque para ser transportados por vía fluvial a la Capital Federal. De igual forma se exime, en el puerto de Santa Fe, en la parte que a la Nación corresponde, del pago de los servicios de tracción, plazoleta y guinche y de todo otro gravamen que pese sobre los transportes de que se trata.

Por su parte, el decreto 19.492/44 (ley 12.980), dispone, como ya lo hemos hecho notar, que la carga de removido queda exenta del pago de "derechos" de guinche, si no se hace uso de elementos fiscales.

guinches fuese prestado en días u horas inhábiles, deberá abonarse el doble de la tarifa correspondiente, sin perjuicio del pago de los haberes del personal que designe la Aduana (artículo 4). El artículo 6 establece la prohibición de emplear los pescantes con ayuda del guinche de a bordo, cuando se trate de operaciones de carga o descarga de una misma lingada. El “derecho” de guinche debe ser abonado por todas las operaciones de descarga que se practiquen en los lugares donde existen pescantes fiscales, hágase o no uso de éstos. Esa disposición reconoce la sola excepción de la fruta y el pescado fresco, pero siempre que para su descarga no se haga uso de pescantes (artículo 7 y 8).

La ley 11.249 se ocupa, a continuación, de dos clases de grúas. En el artículo 9 habla de la grúa locomóvil del puerto de la Capital. En caso de utilizarse dicha grúa dentro de la jurisdicción del citado puerto, deberá abonarse \$ 25 por hora o fracción, debiendo computarse el tiempo desde el momento en que la grúa se encuentre en el sitio en que deba prestar servicios a disposición del interesado. En cambio, el artículo 10 se refiere al servicio de grúas flotantes, estableciéndose en el citado artículo una escala con arreglo a la cual deben percibirse los “derechos”. Dicha escala, y sólo para la primera hora del trabajo, va de \$ 50 (para un esfuerzo máximo de hasta 30 toneladas) a \$ 800 (para un esfuerzo máximo de 91 a 100 toneladas). Se agrega que por cada hora subsiguiente a la primera, se cobrarán \$ 24 más. El mismo artículo 10 añade que en el caso de usarse simultáneamente dos o más grúas flotantes en un servicio determinado, se cobrará independientemente la tarifa correspondiente a la fuerza máxima de cada una de ellas, aclarándose, asimismo, que el trabajo en horas y días inhábiles se cobrará doble (84).

Finalmente, la ley 11.249 se ocupa de la apertura de puentes. Según se desprende de su artículo 14, en caso de que la apertura de puentes deba realizarse en horas extraordinarias, se abonarán las siguientes tarifas: a) por cada apertura de puente para dar paso a un buque o embarcación mayor de mil toneladas de porte (85), se abonará la suma de \$ 44; b) si se trata de buques de 501 a 1.000 toneladas de porte, deberá abo-

(84) Por decreto 16.639, del 13 de junio de 1947, se autoriza a la Dirección Nacional de Navegación y Puertos a prestar el servicio de grúas en las aduanas y receptorías del país.

(85) Nótese que aquí la ley no se refiere a la tonelada de registro.

narse \$ 16; c) si el porte de la embarcación fuera no mayor de 500 toneladas de porte, la tarifa será de \$ 8. Pero en cualquiera de los tres casos mencionados, si la apertura de puentes debiera hacerse después de las 24 horas, se aplicará doble tarifa. La única exención referente a la apertura de puentes en horas extraordinarias es hecha a favor de los remolcadores, cuando estas embarcaciones practiquen operaciones auxiliares de remolque a buques que han solicitado la apertura de puentes.

## XXV. Entrada, permanencia y muelle. Extracción de residuos

La ley 690, de octubre de 1875, constituye la primera sanción referente al uso de los muelles del Estado en el Riachuelo. Hasta el año 1892, el Congreso, como era de práctica en este tipo de leyes que venimos estudiando, debe ratificar anualmente su sanción anterior que, en 1878, amplía a todos los muelles que el Estado poseía en el país. En 1885 son dictadas las leyes 1560 y 1561, que se refieren, respectivamente, a los "derechos" de muelle y entrada. Ambas leyes fueron modificadas por la N° 2.914, del año 1893, aunque ésta última se refiere solamente al puerto de la Capital. Además, en octubre de 1905, es sancionada la ley 4.926, que se ocupaba de los "derechos" de puerto y muelles en los puertos de la Capital y La Plata.

El sistema actual está legislado en la ley 11.251, del 9 de octubre de 1923, complementada por un decreto de fecha 31 de octubre de 1939. La ley 1.251 se ocupa de los "derechos" de entrada, permanencia y muelle. En su artículo 1º, la ley declara que "los buques mercantes que entren a los puertos artificiales construídos por la Nación, pagarán los "impuestos" siguientes...". Por su parte, el artículo 11 dispone que los buques que ocupen muelles de propiedad de la Nación en los puertos naturales, pagarán la mitad de la tarifa establecida en el inciso 3 del artículo 1º, en sus distintos casos. Finalmente, todo buque que realice la navegación de los ríos de la Plata, Paraná, Uruguay y Paraguay y afluentes de éstos, abonará por anclaje el "derecho" de dos centavos por tonelada o fracción, excepción hecha de los que efectúan el servicio de cabotaje, que pagarán un centavo por tonelada. El "derecho" no se hará efectivo en aquellos puertos artificiales en que se cobre el "derecho" de permanencia.

Al llevarse a la práctica la ley, se tropezó de inmediato con la distinción entre puertos *naturales* y puertos *artificiales*. En un principio, las autoridades aduaneras pretendieron clasificar como *artificiales* a todos aquellos puertos que estuvieran habilitados o mejorados con obras de dragado, aunque no contaran con instalaciones portuarias propiamente dichas. De todas formas, el Ministerio de Hacienda, por resolución 324, del 11 de marzo de 1926, declaró que, en los casos de duda, debían considerarse como naturales todos aquellos puertos que no hubieran sido declarados expresamente artificiales.

Por supuesto, el problema no podía quedar planteado en términos tan endebles, dado que la declaración de un puerto como *artificial* lleva implícita la consideración de importantes problemas de carácter económico, que requieren un estudio profundo de cada situación en particular, y de las consecuencias que dicha decisión trae aparejadas. Pero fué recién a los veinte años de ser sancionada la ley 11.251, que el Poder Ejecutivo, por decreto 1886, del 6 de julio de 1943, encarga a una Comisión "ad-hoc", el estudio de la revisión de la ley 11.251, particularmente en lo que se refiere al problema de la diferenciación de los puertos naturales y artificiales (86).

Que sepamos, esa Comisión no se ha pronunciado aún. Mientras tanto, la Dirección Nacional de Navegación y Puertos ha mantenido la opinión de que, hasta tanto el Poder Ejecutivo no disponga concretamente lo contrario, los puertos no declarados expresamente artificiales deben ser considerados como naturales. Y con la opinión de la citada repartición, el Ministerio de Hacienda ha declarado, por resolución de fecha 30 de enero de 1946, puertos *naturales* a los de Concepción del Uruguay, Corrientes e Itati, a los efectos del cobro de los "derechos" previstos en la ley 11.251 (87).

(86) Además, por decretos 142 y 16.626, de fechas 6 de julio de 1943 y 30 de junio de 1944, respectivamente, fueron designadas comisiones encargadas de fijar las normas de diferenciación respectivas para los puertos de uno u otro carácter, con el objeto de ajustar a ellas el régimen actual de explotación portuaria.

(87) BOLETIN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Nº 3 (año 1946) pág. 243. En esta ocasión, el Procurador del Tesoro produjo un dictamen, en el cual, entre otras consideraciones, se hacían las siguientes, y que transcribimos por reputarlas interesantes: "Las leyes hoy vigentes sobre "derechos" portuarios forman un conjunto de normas en cierto modo incongruentes con la finalidad propia que inspiraron su dictado y cuya naturaleza jurídica es menester deslindar marcadamente. Me

Entrando de lleno al estudio de la ley 11.251, veamos, en primer lugar, el “impuesto” (así dice la ley) de entrada. Las tarifas fijadas, al respecto, son las siguientes: a) los buques que procedan de cabos afuera pagarán 30 centavos por tonelada de registro o fracción; b) los buques de la misma procedencia, cuando entren en lastre, pagarán la mitad de la tarifa anterior; c) los buques de ultramar, en su segunda entrada a puerto, pagarán cuatro centavos por tonelada o fracción; d) los buques extranjeros que, exclusivamente, hagan la navegación de cabotaje, y de hasta cien toneladas de *porte*, pagarán un centavo y medio por tonelada o fracción. Cuando exceda de ese porte, deberá cobrarse dos centavos por tonelada o fracción.

Pasa, luego, la ley 11.251 a ocuparse del “impuesto” de permanencia, gravamen que recae: a) sobre todo buque fondeado dentro de puerto y al que se haya dado entrada con procedencia de ultramar. La tarifa es de 10 centavos diarios por cada 10 toneladas de registro o fracción de 10, quedando, además, comprendidos en esta categoría, los buques de ultramar en su segunda entrada a puerto; b) sobre los buques extranjeros de cabotaje, cualquiera sea su porte. Estos buques pagarán la tercera parte de la tarifa anterior; c) sobre los buques que salgan del puerto para completar su carga en la rada. Recae sobre estos barcos el “impuesto” de permanencia (la ley no fija, en este caso, un “quantum” específico), excepto aquéllos que practiquen sus operaciones en mérito de encontrarse sometidos a la observación sanitaria; d) sobre los pontones, lanchas y demás buques motores de cabotaje, que entren al puerto con frutos o productos del país para buques mayores, y los trasborden directamente. Las embarcaciones recién enumeradas, deberán pagar el “impuesto” de permanencia desde el día siguiente al que terminen sus operaciones de trasbordo, quedando exentas si zarpan el mismo día de concluir sus tareas.

Al referirse a los “derechos” de muelle, la ley 11.251 hace las siguientes distinciones: a) los buques que ocupan el muelle

---

refiere a las que fijan impuestos de las que fijan tasas o retribuciones de servicios. Es indudable que, respecto de las primeras, corresponde al Congreso establecerlas, por ser facultad privativa de aquel cuerpo legislativo fijar impuestos pero, en lo que atañe a las tarifas o tasas de retribución, es al Poder Ejecutivo a quien incumbe establecerlas, fijando las que correspondan a los puertos de cada lugar o categoría en forma análoga a la realizada en materia de ferrocarriles, cuyos precios signifiquen una justa compensación del servicio satisfecho”.



por todo el largo, pagarán, independientemente del "impuesto" de permanencia, 20 centavos diarios por cada tonelada de registro o fracción de diez; b) los buques que se encuentren perpendicularmente al muelle, o en posición oblicua, o amarrados al costado de los que ocupen el muelle en todo su largo, por no haber muelle disponible, y que hagan operaciones (88), pagarán la mitad de la tarifa anterior. Por su parte, los que hagan operaciones en tercera andana pagarán la cuarta parte de la tarifa; c) los buques extranjeros de cabotaje pagarán la tercera parte de las tarifas precedentes.

Las tasas recién enumeradas están contempladas en el artículo 1º de la ley. A una quinta parte de las mismas se reduce lo que, en concepto de entrada, permanencia y muelle, deben abonar los buques de la matrícula nacional (artículo 2) (89). Además, quedan exceptuados del pago de las tasas hasta aquí vistas los buques que entren de arribada forzosa, siempre que no hagan operaciones de carácter comercial, y los que entren a astilleros o diques de carena, mientras duren las reparaciones (artículo 3). Por otra parte, las embarcaciones de servicio del puerto (vaporcitos, lanchas, botes, etc.) no pagan los "impues-

---

(88) En los considerandos del decreto 96.527, del 23 de diciembre de 1936, se dejó establecido que "en principio, las tarifas de muelle sólo son aplicables en concepto de retribución de servicios, que no deberían cobrarse sino en el caso de existir realmente prestación del servicio". Véase, a este respecto, la resolución 698, del 5 de noviembre de 1947, en BOLETIN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Nº 80 (año 1947), pág. 2.229.

(89) El artículo 2 de la ley 11.251 hace la excepción de práctica en lo que se refiere a los buques amparados por la ley 10.606. Por el artículo 29 del decreto 19.492/44 (ley 12.980), se establece que los barcos argentinos de cabotaje no pagarán "derechos" de entrada, cuando procedan de puertos nacionales o de países limítrofes. Además, si dichos buques tienen privilegio de paquete postal, no estarán sujetos a los "derechos" de anclaje, permanencia y muelle en los puertos del Estado, según lo dispone el artículo 30. También están eximidos de los "derechos" de anclaje y permanencia los barcos argentinos (sean o no de cabotaje) de hasta 150 toneladas de arqueado neto (artículo 31). Además, los buques de cualquier bandera que entren a puerto para ir directamente a astillero a fin de sufrir reparaciones, y no practiquen ninguna operación comercial, están exentos del pago de "derechos" de entrada y permanencia (artículo 35). Finalmente, y como hemos visto ya, el artículo 34 establece la rebaja a una tercera parte de los "derechos" de permanencia, para los barcos de bandera nacional en desarme, previa declaración de los armadores de su pase a dicha situación. Dijimos ya que el decreto 15.362 modificó el artículo 34 del decreto 19.492, en el sentido de que los "derechos" que se reducían a la tercera parte eran los de "puerto", involucrando, con ello, no solamente el de permanencia, sino además el de entrada, según surge del artículo 13 de la ley 11.251.

tos” de entrada, permanencia y muelle, siendo esos gravámenes substituidos por patentes (artículo 4).

“Los “impuestos” de permanencia y muelle rigen hasta el día de zarpar el buque, pudiendo ser pagados dentro del primer día hábil posterior a la fecha de salida (artículo 7). Fuera de ese término, se aplica un recargo igual al 50 por ciento de los “derechos” que se adeudaren, debiendo hacerse el pago por el consignatario del buque y ejecutado por la Aduana.

El artículo 8 de la ley 11.251 dispone que “los buques que queden detenidos en el puerto por falta de agua, con relación a su calado, serán exonerados de los “impuestos” de permanencia y muelle, salvo que aquel calado exceda del máximo fijado por el Poder Ejecutivo, en cuyo caso no procederá la exoneración” (90).

Los buques que ocupan los puertos de la Nación sólo podrán permanecer el tiempo necesario para practicar sus operaciones de carga y descarga, con sujeción a los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo (artículo 9). En el caso de que el buque se exceda en su estadia, pagará doble “derecho” de permanencia y muelle por cada día de exceso, independientemente de las demás medidas que la autoridad crea conveniente adoptar al respecto (91).

En su artículo 5, la ley 11.251 prevee una situación especial, o sea, la del caso de los buques que hagan uso de los diques de carena. En este supuesto, se les acuerdan tarifas especiales de entrada y permanencia, contempladas en los incisos de dicho artículo. El mismo artículo 5 finaliza declarando que “el Poder Ejecutivo podrá aumentar o disminuir en un 25 por ciento la tarifa precedente, cuando por circunstancias especiales lo creyere conveniente” (92).

---

(90) Sobre el artículo 8 de la ley 11.251, véase BOLETIN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Nº 80 (año 1947), pág. 2.228. Además, para acogerse a este beneficio debe dejarse constancia de haber pagado los “derechos” respectivos, de acuerdo al principio “solve et repete”. Asimismo, debe ponerse el hecho en conocimiento de la oficina respectiva, por medio de una solicitud en papel de actuación.

(91) Los buques que durante los diversos conflictos portuarios no efectuaron operaciones, y siempre que se comprobara que la paralización de dichas operaciones hubiera reconocido por causa tales conflictos, han sido eximidos del pago de los “derechos” de permanencia y muelle, según lo ha resuelto el Ministerio de Hacienda. Cfr. MEMORIA DEL CENTRO DE NAVEGACION TRASATLANTICA (1947-48) pág. 48.

(92) Por decreto 10.614, del 13 de abril de 1948, se aprueba el regla-

El artículo 6 establece una tasa especial para cuando se preste el servicio de extracción de residuos de bodegas (93), por el que se pagará 4 pesos oro por cada bote que se emplee con ese objeto, sea éste cargado totalmente o no.

## XXVI. Tracción en las vías férreas

Los puertos son el lugar principal donde se señala la vinculación de la navegación con los demás medios de transporte. En ellos se concentran las vías ferroviarias, con el objeto de llevar las mercaderías a las bodegas de los buques o retirar de éstas los productos destinados al consumo interno del país. En esa función intervienen, también, el transporte automotor, los carros, etc. Además, para la facilitación de las maniobras de carga y descarga de los buques, los puertos cuentan con líneas férreas propias. El servicio que ellas prestan debe, naturalmente, ser retribuido mediante la correspondiente tasa.

Entre nosotros, la ley 3.263 fué la primera que estableció el servicio de tracción en las vías férreas, pero sólo para el puerto de Buenos Aires. Dicha ley fué modificada por la número 3.450 que, hasta 1906, fué objeto de ratificaciones anuales. En dicho año es sancionada la ley 4.925, que otorga a las tasas percibidas el carácter de permanentes.

Finalmente, la ley 11.243, sancionada el 19 de octubre de 1923, es la que, en la actualidad, rige el servicio de tracción en las vías férreas de los puertos de Buenos Aires, La Plata, y el Puerto Militar de Bahía Blanca (94), triplicando las tarifas fijadas en la ley anterior.

mento y tarifas para el uso de los diques flotantes a cargo de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos. Sobre el tema, véase también la resolución 335, del 5 de abril de 1948, en BOLETIN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Nº 101 (año 1948) pág. 916.

(93) Por decreto de junio de 1947, se reglamentan las condiciones en que se realizará el servicio de recolección de residuos de las embarcaciones que operan en las zonas de los puertos o que se hallen en la rada de los mismos. Después de determinar cuáles serán las materias que queda prohibido arrojar al agua y de establecer las penalidades por las infracciones correspondientes, el decreto determina que la evacuación de residuos de a bordo se hará con embarcaciones o vagones fiscales. El servicio de vagones se pagará según lo determina la ley 11.243, y el de las embarcaciones a razón de 4 pesos oro por bote, estableciéndose equivalencia entre un bote y una tonelada de carga o fracción.

(94) Resoluciones posteriores incluyen, también, a los puertos de Quequén, Mar del Plata, Rosario, etc.

La ley 11.243, a través de sus 19 artículos, va dando los detalles en cuanto a la percepción de las tasas, según la clase de los vagones, lugar de colocación, horas de utilización, plazo para la descarga, responsabilidades y casos de fuerza mayor.

Por decretos 30.389 y 34.102, del 1º de octubre y 2 de noviembre de 1948, la explotación de los ferrocarriles de los puertos de Buenos Aires, La Plata, Rosario, San Nicolás, Mar del Plata y Quequén ha pasado a la jurisdicción de la Secretaría de Transportes.

### XXVII. Almacenaje y eslingaje

A partir de 1878, los “derechos” originados por los servicios de almacenaje y eslingaje reciben sanción anual, independientemente de las Ordenanzas de Aduana. El procedimiento de la sanción anual subsiste hasta 1905, año en que es promulgada la ley 4.928, que erigió el sistema con carácter permanente.

Hoy es la ley 11.248, del 19 de octubre de 1923, la que se ocupa de los “derechos” de almacenaje y eslingaje (95). Esta ley tiene un decreto reglamentario de fecha 29 de abril de 1925.

La ley 11.248 enumera, a través de su articulado, las diversas tarifas que se perciben por los servicios prestados. Se establecen ciertas franquicias a favor de los artículos de producción nacional (artículos 9 y 10), tanto para el almacenaje como para

---

(95) Observa RICARDO M. ORTIZ (op. cit., pág. 191) que “no obstante las modificaciones que la ley 11.248 introduce en la 4.928, en el intervalo de la vigencia de esta última un estudio acerca del rendimiento financiero del puerto de Buenos Aires, realizado por el ingeniero Edmundo Palma y publicado hacia 1915, establece que, mientras las tasas aplicadas a los demás servicios —entrada, permanencia, muelle, tracción y guinche— daban pérdida, las correspondientes al almacenaje y eslingaje acusaban tal superávit, que su monto era capaz de atribuir al rendimiento total del puerto un signo positivo”.

Con el objeto de propender a la agilización del uso de depósitos y almacenes, el Poder Ejecutivo ha enviado al Congreso, en 1947, un proyecto de ley tendiente a modificar la número 11.248. Entre los fundamentos del citado proyecto se dice que “las modificaciones proyectadas no tienen por objeto una mayor recaudación en concepto de los “derechos” y servicios referidos, sino el ya mencionado de contribuir a la solución del citado problema (el abarrotamiento del puerto de Buenos Aires). Por ello, si bien es cierto que, en general, se eleva el monto de los gravámenes —debe tenerse en cuenta que fueron establecidos en el año 1923— en especial lo referente a las multas que imponen los artículos 17 y 18 de la ley vigente, se ha previsto, en el artículo 6 del proyecto acompañado, que el Poder Ejecutivo podrá hacer cesar en cualquier momento el aumento prescripto en la disposición legal invocada, cuando a su juicio hayan desaparecido las causas que lo han motivado”.

el eslingaje. También son exoneradas del pago del "impuesto" de eslingaje de despacho directo, las mercaderías que, por ley, estén exentas de abonar derechos de importación, siempre que dichas mercaderías entren a los depósitos fiscales (artículo 11), acordándose también exoneración del pago de tres meses de almacenaje a aquellas mercaderías que salgan de los depósitos fiscales en tránsito para el exterior (artículo 12). Por otra parte, las mercaderías que se reembarquen para otras aduanas de la República, dentro del mes de la entrada del buque que ha transportado dichas mercaderías, quedan eximidas del pago de "derecho" de almacenaje (artículo 13).

Diremos, para terminar, que la Comisión de Granos y Elevadores, en virtud de las atribuciones que le confiere la ley 12.153, fija, por medio de resoluciones, las tarifas que percibe por las operaciones de recepción, almacenamiento, embarque, etc., de cereales.

#### POST SCRIPTUM

### XXVIII. Creación de la Dirección Nacional de Puertos

Creemos haber dejado suficientemente sentada nuestra opinión favorable hacia la separación de las funciones portuarias de las aduaneras. Hemos dado, a lo largo de nuestro estudio, los fundamentos que justifican tal separación de funciones.

Sobre este asunto, el Poder Ejecutivo acaba de tomar una medida de gran importancia. Como paso previo, se ha dado por terminada la intervención en el Puerto de Buenos Aires, como asimismo en la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación (Decreto 1.667, del 22 de enero de 1949). En su lugar hemos dicho que la intervención era una experiencia que no debía caer en el vacío. Precisamente, de esa experiencia hace méritos el Poder Ejecutivo para dictar el decreto 1.410, del 22 de enero de 1949, por el cual se crea la Dirección General de Puertos y Vías Navegables. Ahora bien; dos medidas fundamentales, por nosotros propiciadas a lo largo de nuestro estudio, acompañan a la creación de la mencionada Dirección General de Puertos y Vías Navegables. La primera es que dicha repartición depende de la Secretaría de Transportes (hoy Ministerio de Transportes). La segunda es que a su cargo estará la dirección de la actividad de los puertos comerciales del país (artículo 1º).

Añade el Decreto 1.410 que la Dirección General de Puertos y Vías Navegables tendrá como misión el mejor aprovechamiento de los puertos nacionales, con miras a la aceleración de las operaciones que se realizan en los mismos, coordinando sus servicios con las funciones de los Departamentos o Secretarías de Estado que, por razones orgánicas, tengan relación directa o indirecta con las tareas a desarrollarse en la zona portuaria (artículo 2). Se dispone, también, que la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación: a) transferirá a la nueva dependencia todo el personal que interviene en la carga y descarga de mercaderías y en la entrada o salida de éstas de los recintos portuarios, y todos aquellos elementos que se destinan a esas tareas (artículo 3); b) seguirá cumpliendo todas las tareas que las Ordenanzas de Aduana y demás disposiciones legales y reglamentarias concordantes le atribuyen (artículo 4).

Por de pronto, es preciso señalar dos aciertos: la separación de los servicios portuarios de los aduaneros y la dependencia de la nueva repartición del Ministerio de Transportes. Por supuesto, faltaba aún dictar otras disposiciones que dieran a la política portuaria un matiz concreto y definitivo, de acuerdo a las conclusiones que formuláramos en su oportunidad (96), sobre todo en lo referente a la percepción de las tasas portuarias, cosa que, a estar a los términos de los "considerandos" del decreto 1.410, pareciera quedar a cargo de la Aduana.

De ahí que el decreto 1.410 ha sido seguido por el 8.803, del 12 de abril de 1949. El decreto 8.803 comienza por cambiar la denominación de la flamante repartición: se llama ahora 1) Dirección Nacional de Puertos, en lugar de Dirección General de Puertos y Vías Navegables (artículo 1º). Al mismo tiempo, la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación 2) pasa a llamarse Dirección Nacional de Aduanas y se cambia el nombre de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos por el de Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías 3) Navegables (artículo 11). Queda, en nuestro entender, perfectamente delimitado el campo de actuación de estas tres reparticiones por el sólo hecho de sus denominaciones.

El decreto 8.803 insiste en que "será jurisdicción y competencia de la Dirección Nacional de Puertos la administración

(96) Supra, parágrafo XVI.

y explotación de todos los puertos comerciales de la República, con superintendencia en la dirección de las correspondientes tareas que en ellos se realicen (artículo 2), a cuyo fin se le atribuyen específicamente las siguientes funciones: a) proveer a la navegación: servicios de practica; a los buques: servicios de amarre, resguardo de puerto, uso de instalaciones y saneamiento; a las mercaderías: servicios de peonaje, utilaje, almacenaje, tracción ferroviaria y de automotores; b) organizar, ejecutar e inspeccionar la explotación de los puertos; c) efectuar la liquidación y cobro de los servicios de explotación, con sujeción a las leyes y disposiciones en vigencia (97); d) estudiar y proyectar las tasas retributivas por prestación de uso de puertos y de sus instalaciones y las que correspondan por servicios a las mercaderías; e) conservar y reparar las instalaciones y los elementos para los servicios portuarios, con excepción de los muelles y los de uso para la navegación; f) coordinar sus funciones con las de otras reparticiones que intervienen en las actividades portuarias, siéndole privativa la autoridad de disciplina con respecto a dichas actividades sin interferir la técnica con que deben realizarse; g) coordinar todos los servicios de seguridad policial, fiscal, sanitaria y del trabajo (artículo 3).

En principio, pues, nuestros deseos de mejoramiento administrativo del sistema portuario argentino han sido cumplidos por estas últimas disposiciones del Poder Ejecutivo.

---

(97) Concordantemente, el artículo 9 dispone que la Dirección Nacional de Puertos convendrá con las distintas reparticiones que intervienen en la recaudación de tasas por servicios a la navegación y a la explotación portuaria, la forma y fecha en que se hará cargo de esas percepciones. Se dispone, empero, que la Dirección Nacional de Puertos podrá delegar en las aduanas las tareas de recaudación de las tasas portuarias en los puertos en que no se justifique su propia organización, en razón del escaso movimiento y, por la misma causa, podrá delegar en la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, las tareas previstas por el artículo 3, inciso e) (artículo 10). Asimismo se determina que las aduanas cumplirán las funciones fiscales tendientes a la recaudación de impuestos y al contralor de todos los requisitos y condiciones de/o para el comercio interior y exterior que les sean propias de acuerdo con las leyes, decretos y reglamentaciones vigentes sobre la materia y las que les fueran encomendadas, siéndoles privativa la facultad de disponer de las mercaderías para los procedimientos autorizados por las leyes que regulan su actividad (artículo 8).

## XXIX. La reforma de la Constitución Nacional y los puertos

A raíz de la reforma de la Constitución Nacional, reforma que tuvo lugar en marzo de 1949, la única modificación producida en lo que se refiere a los puertos es la del artículo 12, el que, aparte de la incorporación de las aeronaves, registra la supresión de la última parte del texto anterior, que decía: "...sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio".

Como hemos visto (98), la supresión de la última parte del antiguo artículo 12 está plenamente justificada. Ahora el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Transportes, y más directamente, a través de la Dirección Nacional de Puertos, no tendrá impedimento alguno de índole constitucional (y mucho menos de parte de interpretaciones jurisprudenciales) para fijar las tasas que regirán en cada pieza del sistema portuario nacional. Y lo mismo puede decirse con respecto a la implantación de zonas francas (99).

No ha variado, en cambio, el inciso 9 del actual artículo 68 (anterior artículo 67) que otorga al Congreso la facultad de habilitar los puertos que considere convenientes. Y tampoco ha experimentado modificación, en la parte que nos interesa, el actual artículo 100 (anterior artículo 107), en cuanto confiere a las provincias el derecho de ejecutar trabajos de "utilidad común", expresión dentro de la cual considerábamos incluidas a las obras portuarias.

---

(98) Supra, parágrafo X.

(99) Supra, parágrafo XVII.