

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Creación de un ente administrativo para el Puerto de San Nicolás<sup>2</sup>***

#### **Resumen ejecutivo**

*La descentralización administrativa es esencial para la lograr el funcionamiento eficiente de los órganos que conforman la estructura estatal. En el presente trabajo se propone la creación de un ente autárquico que responda a las necesidades que presenta la administración del puerto de San Nicolás de los Arroyos. Su creación redundará en una mejora en el manejo de dicha relevante terminal fluvial.*

#### **I) Situación jurídica actual del puerto de San Nicolás**

Resulta imperiosa la creación de un ente autárquico para la administración del puerto de San Nicolás. Dicho ente, a nuestro entender, debería funcionar bajo la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Para su funcionamiento tendría que estar sujeto a las normas de su estatuto y a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que le sean aplicables, conforme su naturaleza jurídica, su objeto y funciones. Dicho objeto y funciones serían pues la prestación de los servicios portuarios, la administración, operación, gestión y explotación del puerto de San Nicolás.

El artículo 11 de la ley nacional N° 24.093 faculta a las provincias en cuyos territorios se sitúen puertos propiedad del Estado nacional y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que el poder ejecutivo nacional les transfiera a título gratuito, el dominio y su administración portuaria.

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

<sup>2</sup> Trabajo publicado en el mes de febrero de 2015.

Mediante la ley provincial N° 11.206 se ratificó el Convenio de “Transferencia de Puertos Nación-Provincia”. Dicho acuerdo fue suscrito el 12 de Junio de 1991 entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación y la Provincia de Buenos Aires. En virtud de dicho convenio se transfirió a la Provincia de Buenos Aires la administración y explotación de, entre otros, el puerto de San Nicolás.

En uso de las facultades delegadas por el artículo 2° de la ley 11.206, el 15 de Junio de 1992 el poder ejecutivo provincial reglamentó dicha ley a través del Decreto 1579/92. Esa reglamentación determina que el puerto de San Nicolás funciona como una Unidad Portuaria comprendida dentro de la Delegación Portuaria Paraná Interior, actuando bajo la esfera de la Dirección Provincial de Actividades Portuarias, dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

El Puerto de San Nicolás es un órgano desconcentrado de la administración centralizada, carente de personalidad jurídica propia, motivo por el cual no tiene capacidad de administrarse a sí mismo. Su administración depende de la política, estrategia y disposiciones de la Dirección Provincial de Actividades Portuarias y está sometido al control jerárquico amplio del órgano superior, que abarca tanto al control de legalidad como a la oportunidad, merito o conveniencia.

## **II) Ventajas de la autonomía portuaria**

La propuesta normativa delineada en el presenta trabajo se enmarca dentro la política de descentralización portuaria que ha conformado la Provincia de Buenos Aires a través del Decreto N° 1579/92. Dicho decreto sostiene la necesidad de establecer un adecuado y ordenado régimen legal capaz de permitir una eficiente administración y explotación de los puertos ubicados en la provincia. Otra finalidad que persigue la presente propuesta es la de adaptar la estructura administrativa a los cambios y necesidades sociales, evitando perpetuar formas inadecuadas dentro de la organización del Estado.

Como indica el Dr. Jorge I. Muratorio, “Si la administración es la organización servicial de la comunidad, resulta posible colegir que la estructura administrativa debe ajustarse a la realidad

social y debe ordenarse en función de los mismos ciudadanos, pues estos tienen derecho a recibir servicios públicos de calidad”<sup>3</sup>.

Baena del Alcázar también sostiene, en favor de la descentralización, que las decisiones no deben adoptarse en la cúspide de la organización administrativa sino más bien en los escalones inferiores, más próximos a los problemas reales y por ello mejor informados<sup>4</sup>.

En efecto, la comunidad de San Nicolás demanda constantemente una mejora en cuanto a la capacidad de operación y calidad del servicio que presta su puerto, exigiendo que brinde mayores oportunidades comerciales y logísticas, no solo respecto de la producción local, sino también del potencial que presenta la zona de su influencia.

En pos de una eficiente prestación de los servicios portuarios, y ante el importante incremento del volumen de las operaciones registradas en el puerto de San Nicolás, resulta necesario dotar a este de una mayor flexibilidad que permita la adopción de medidas conducentes a una mayor respuesta operativa ante las necesidades del servicio.

La ubicación geográfica del puerto de San Nicolás hace que resulte competitivo frente a puertos de otras jurisdicciones provinciales que, por tener mayor grado de autonomía, captan mayor volumen de tráfico en detrimento del recurso provincial bonaerense.

La autonomía de decisión que debería revestir el ente cuya creación aquí se propone, proporcionara la agilidad necesaria para una eficiente operación portuaria. Dotar a las autoridades del puerto de San Nicolás de mayor libertad de acción se traducirá en mayor albedrío para la toma de decisiones, sin perjuicio del control que ejercerá sobre él la administración central.

### **III) Propuesta superadora**

A fin de lograr una eficiente prestación de los servicios portuarios, resulta necesario crear una nueva persona pública estatal con las características del ente autárquico.

El ente autárquico portuario de San Nicolás cuya creación proponemos deberá estar dotado de personería jurídica propia, ello lo facultará para actuar por sí mismo y en nombre propio; estar en juicio como actor y como demandado; celebrar contratos; etcétera. Podrá someter sus diferencias a

<sup>3</sup> Muratorio, Jorge I. “Centralización, descentralización, concentración, desconcentración”, Revista jurídica de la Universidad Austral

<sup>4</sup> Guzmán, Alfredo Silverio. “Autarquía y descentralización”, Revista jurídica de la Universidad Austral

procedimientos arbitrales y también acordar transacciones, siempre que no esté en debate el ejercicio de sus prerrogativas o de sus actividades de policía, cuestiones por naturaleza indisponibles. Tendrá capacidad para administrarse a sí mismo sin necesidad de recurrir a la administración central con excepción de aquellos casos que, expresa y excepcionalmente, se establezcan en esta ley y en el estatuto del ente a crear.

En función de lo establecido en el artículo 144 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que otorga al gobernador la jefatura de la administración de la provincia, el ente autárquico portuario de San Nicolás se encontrará sometido al control de la administración central, aunque limitado, en principio, a la legalidad de sus decisiones o actos y en forma posterior a su emisión, porque la instancia superior de la administración ejercerá sobre ella un control de tutela.

Los efectos que generará la creación del ente portuario de San Nicolás generará los siguientes efectos:

- Las autoridades del puerto de San Nicolás actuarán con mayor libertad de acción, lo que se traducirá en mayor albedrío al momento de la toma de decisiones y llevar a cabo iniciativas.
- Mejorará la capacidad de operación y calidad del servicio del Puerto de San Nicolás, brindando mayores oportunidades comerciales y logísticas. La mayor independencia y flexibilidad del ente permitirá que pueda resolver por sí las cuestiones atinentes al puerto. De este modo la prestación de sus servicios será más eficiente dotando de a una mejor respuesta operativa ante las necesidades del servicio. La creación del ente autárquico portuario de San Nicolás supone la agilidad necesaria para una operatoria portuaria eficiente.
- Permitirá la descentralización portuaria propiciada por la Provincia de Buenos Aires a través del Decreto N° 1579/92 a fin establecer un adecuado y ordenado para una eficiente administración y explotación de los puertos.
- Hará que el puerto de San Nicolás sea más competitivo, ya que su ubicación geográfica lo coloca en paridad con puertos extra provinciales y privados que cuentan con un grado de autonomía que les permite captar mayor tráfico en detrimento del recurso provincial bonaerense.

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- Contribuirá al fortalecimiento de la democracia. La descentralización es socia de los gobiernos democráticos, mientras que la centralización se asocia con la idea de un Estado absolutista. Como ha señalado Aparicio Méndez, la descentralización “estimula la constitución de gobiernos fuertes. Los gobiernos autoritarios son proclives a la concentración funcional y a la centralización, mientras los democráticos buscan la descentralización, la eficiencia que representa el manejo de los propios intereses y la garantía que significa el alejamiento del poder central con el peso de su influencia” (Méndez, Aparicio. Sistemas Orgánicos, “Centralización”, pagina 33, Montevideo, 1973).

Consecuentemente resulta conveniente, en base a lo hasta aquí expuesto, la creación de un ente autárquico dentro de la administración descentralizada de la Provincia de Buenos Aires, a los efectos de lograr un manejo eficiente del puerto de San Nicolás.

#### **IV) Texto normativo propuesto**

**Artículo 1º. – Constitución, objeto y naturaleza jurídica.** Crease el ente autárquico portuario de San Nicolás como persona pública estatal, en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, con sujeción a las normas de su estatuto y a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que le sean aplicables, conforme su naturaleza jurídica, su objeto y funciones, el que tendrá a su cargo la prestación de los servicios portuarios, administración, operatoria, gestión y explotación del puerto de San Nicolás.

**Artículo 2º. – Ámbito de actuación.** Sera ámbito de actuación del ente autárquico portuario de San Nicolás, a los efectos del cumplimiento de su objeto y funciones, la zona portuaria de San Nicolás.

**Artículo 3º. – Régimen legal.** El ente autárquico portuario de San Nicolás, en su carácter de persona pública estatal, estará sujeto a las normas legales de derecho público respecto de las funciones relacionadas con los intereses públicos, aplicándose en cuanto a las restantes funciones las disposiciones del derecho común.

**Artículo 4º. - Autoridad de aplicación.** Es autoridad de aplicación de la presente ley, el organismo que, en base a su calificación técnica, designe el poder ejecutivo provincial.

**Artículo 5º. – Funciones y competencias.** El ente autárquico portuario de San Nicolás tendrá las siguientes funciones y competencias:

- a) Actuar por sí mismo y en nombre propio.
- b) Estar en juicio tanto como parte actora o demandada, así como someter sus diferencias a procedimientos arbitrales.
- c) El diseño y la ejecución de la gestión comercial y administrativa del puerto de San Nicolás.
- d) Elaborar un proyecto de plan regulador del puerto, planificando su desarrollo futuro dentro de su ámbito de actuación.
- e) Otorgar las concesiones, locaciones, permisos o derechos reales de anticresis, conforme el régimen legal respectivo vigente, para la explotación comercial, industrial o recreativa de las terminales portuarias o muelles existentes o que se construyan en su ámbito de actuación.
- f) Ejercer los derechos que le correspondan como concedente, locador o en cualquier otro carácter, de las explotaciones mencionadas en el inciso anterior.
- g) Administrar el patrimonio portuario que se encuentre en su ámbito de actuación, el que se transferirá al ente autárquico portuario de San Nicolás en el plazo y bajo el procedimiento que la autoridad de aplicación establezca a tal fin.
- h) Administrar, coordinar o prestar por sí o por terceros los servicios portuarios en su ámbito de actuación.
- i) La explotación de los bienes de titularidad del Estado Provincial que formen parte de la infraestructura del puerto de San Nicolás.
- j) Acordar transacciones, siempre que no esté en debate el ejercicio de sus prerrogativas o de sus actividades de policía, cuestiones por naturaleza indisponibles.
- k) La percepción de cánones por la utilización de la infraestructura del puerto de San Nicolás y, en su caso, por la prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares.
- l) Autorizar la construcción de terminales portuarias en su ámbito de actuación.

- m) Planificar, dirigir y ejecutar por sí o por terceros el dragado, balizamiento y conservación de la torre mareográfica en su ámbito de actuación.
- n) Celebrar convenios con entes públicos o privados, argentinos o extranjeros, de cooperación y de asistencia técnica o científica para el cumplimiento de su objeto y funciones.
- o) La conformación de su estructura organizativa, la selección de su personal con criterio de excelencia y la capacitación del mismo.
- p) Ejercer, en su ámbito de actuación, las funciones públicas de fiscalización y control en las materias delegadas mediante concesión, lo que incluye los siguientes aspectos:
  - I. La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos.
  - II. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión.
  - III. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos.
  - IV. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su ámbito de actuación a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios.
  - V. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión.
  - VI. Fiscalizar la adopción por parte del concesionario de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios portuarios a fin de garantizar su normal prestación y la protección de las personas o cosas transportadas.
  - VII. Intervenir en la investigación de los accidentes portuarios que por su significación, gravedad o particulares características requieran su participación directa en el análisis y determinación de los hechos y consecuencias.
  - VIII. Requerir información al concesionario y ejecutar inspecciones “in situ” para determinar el grado de cumplimiento dado a las normas relativas a la seguridad en la operación.

- IX. Ordenar al concesionario las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad portuaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación.
- X. Llamar la atención, apercibir e imponer multas a todo concesionario bajo su ámbito de actuación que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que no preste la colaboración requerida, de conformidad a un procedimiento que asegure al interesado la debida defensa en el proceso administrativo.
- XI. Ordenar al concesionario la inmediata separación del servicio de todo dependiente, en forma preventiva y temporaria, cuando una inspección a su cargo determine que dicho/s dependiente/s no se encuentra en condiciones de prestar el servicio a su cargo en condiciones de seguridad, y exigir en los casos en que el correspondiente sumario determine la peligrosidad de una infracción o la responsabilidad del empleado o su inhabilidad, su separación definitiva del cargo que venía desempeñando y de cualquier otro que guarde relación con la seguridad.
- q) Colaborar, dentro de su ámbito de actuación, en la aplicación del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques suscripto en Londres en 1973, protocolos anexos y Protocolo de 1978, ratificados por la República Argentina por ley 24.089, en coordinación con la Prefectura Naval Argentina respecto de las atribuciones que la citada norma legal le confiere, celebrando con esa autoridad marítima los convenios necesarios a esos fines.
- r) Denunciar los actos y conductas previstos y reprimidos por la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 22.262), cometidos en su ámbito de actuación por los prestadores de servicios, colaborando en lo que sea pertinente con la autoridad de aplicación de la misma.
- s) Constituir tribunales arbitrales y de amigables componedores, con competencia en su ámbito de actuación, para intervenir en los reclamos que los usuarios o los prestadores de servicios sometan a la decisión de tales tribunales arbitrales, por los conflictos que se susciten entre ellos, como así también de conflictos con el ente autárquico portuario de San Nicolás.



- t) Arbitrar los medios conducentes, dictando las medidas apropiadas, tendientes a optimizar la eficiencia de los servicios portuarios en su ámbito de actuación, a los efectos de reducir los costos portuarios.
- u) Cualquier otra que haga al cumplimiento de su cometido.

**Artículo 6º.** –En el ejercicio de sus funciones y competencias, el ente autárquico portuario de San Nicolás deberá tener en cuenta la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades sociales, la seguridad de los usuarios, el cuidado del medioambiente y la eficacia global del sistema portuario. Asimismo, adoptara los procedimientos pertinentes que aseguren la transparencia de su gestión.

**Artículo 7º. – Recursos.** Los recursos del ente autárquico portuario de San Nicolás estarán integrados por:

- a) Las partidas presupuestarias asignadas por ley.
- b) Los recursos provenientes de cualquier tributo que pudiera crearse vinculados con la prestación de servicios portuarios.
- c) Los fondos que provengan de los servicios prestados y/o de tasas administrativas.
- d) Los bienes de cualquier carácter que se le transfieran en propiedad para el cumplimiento de sus fines.
- e) Los importes de cánones, tarifas y/o intereses que perciba de los concesionarios, locatarios, permisionarios y/o titulares de los derechos reales de anticresis de las terminales portuarias o muelles con destino comercial, instaladas o que se construyan en su ámbito de actuación.
- f) Los importes de las multas, recargos e intereses que se apliquen a los concesionarios, locatarios, permisionarios y/o titulares de los derechos reales de anticresis de las instalaciones portuarias por el incumplimiento de sus obligaciones.
- g) Los importes que en concepto de indemnización perciba por los daños y perjuicios causados en las instalaciones portuarias a su cargo y bienes que integran su patrimonio.

- h) Los importes que en concepto de indemnización perciba por los daños y perjuicios producidos por terceros al medioambiente marítimo de su ámbito de actuación, ya sean provenientes de buques o artefactos navales o de actividades terrestres que se encuentren ubicadas dentro o fuera del mencionado ámbito.
- i) Las tasas que cobre por el servicio de mantenimiento y profundización del dragado de los canales existentes en su ámbito de actuación.
- j) El importe de los subsidios, donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte, o los bienes de cualquier naturaleza que ingresen como tales.
- k) Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de los fondos propios y/o activos.
- l) Los recursos financieros provenientes de operaciones de endeudamiento, cuyo límite anual será fijado por ley.
- m) Todos aquellos créditos o derechos que tuviera pendiente de pago el poder ejecutivo provincial por tributos vinculados con la prestación de servicios portuarios.
- n) Los bienes de cualquier carácter que adquiera en el futuro el ente autárquico portuario de San Nicolás con el producido de sus ingresos.
- o) Todo ingreso, proveniente de la gestión del ente autárquico portuario de San Nicolás, que no haya sido previsto en los incisos anteriores o recurso que corresponda ingresar al patrimonio del mismo.

**Artículo 8º. – Régimen financiero.** El ente autárquico portuario de San Nicolás percibirá, administrará y dispondrá de sus recursos económicos y financieros, los que deberá aplicar exclusivamente al cumplimiento de su objeto y funciones, según lo determine su presupuesto anual y conforme lo previsto en el estatuto sobre la asignación de los resultados de los respectivos ejercicios económicos.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo 9º.** – El régimen presupuestario, de contabilidad y de contrataciones del ente autárquico portuario de San Nicolás será determinado en su estatuto.

### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4º depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

**Artículo 10.** – Transfiérase al ente autárquico portuario de San Nicolás las funciones asignadas a la unidad portuaria de San Nicolás, con sus respectivas competencias, cargos, personal y créditos presupuestarios.

**Artículo 11.** – Facúltese al poder ejecutivo provincial para dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten pertinentes para la implementación de la presente ley.

**Artículo 12.** – El poder ejecutivo provincial deberá aprobar el estatuto del ente autárquico portuario de San Nicolás, pudiendo delegar expresamente esta facultad en la autoridad de aplicación.

**Artículo 13.** – Comuníquese al poder ejecutivo provincial.-