



B1 ASPECTOS LEGALES

1 MARCO LEGAL

En este capítulo se desarrolla el marco jurídico atinente a este proyecto, con especial referencia al Medio Ambiente. Se recopilan y analizan las principales leyes nacionales y tratados internacionales con influencia en el tema.

1.1 Uruguay: su estructura institucional básica

Uruguay es un país unitario y tiene una estructura institucional basada en la tradicional separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo actúa a través del Presidente de la República y sus Ministros, ya sea en Consejo de Ministros o el Presidente y el Ministro del ramo. Los tres poderes tienen competencia nacional.

A su vez y sin perjuicio del carácter unitario, existe lo que los autores llaman la descentralización, que se divide a su vez en descentralización territorial y descentralización por servicios. La primera de ellas se concreta en la división departamental. Hay 19 departamentos dentro de cada uno de los cuales hay, a su vez, un poder legislativo -Junta Departamental- y un Poder Ejecutivo -Intendente-. Estas autoridades departamentales comparten su ámbito territorial de actuación con las autoridades nacionales; la diferencia estriba en que aquellas se desenvuelven únicamente dentro de lo que se llama "materia municipal", o mejor "materia departamental", la que, mayormente, está delimitada en la Constitución de la República y también en la llamada Ley Orgánica Municipal (en adelante LOM N° 9.515).

La descentralización por servicios se traduce en la existencia de los llamados Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que integran el llamado dominio comercial y/o industrial del Estado. La diferencia entre ambos tipos de entes -cuya naturaleza surge en cada caso de la ley de su creación- está en el grado de autonomía que tienen (más los primeros que los segundos), lo que se traduce en diversos indicadores tales como la autonomía presupuestal, el control que sobre ellos ejercen otras autoridades del Estado, etc.

No quedaría completo el panorama institucional del Uruguay si no se mencionara a los llamados organismos de contralor, que cumplen precisamente funciones de contralor de otros organismos del Estado, o de ciertas actividades, pero que funcionan, en esa medida, en forma totalmente independiente: el Tribunal de Cuentas que interviene en todos los gastos y pagos del Estado, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que revisa y puede anular los actos administrativos dictados en violación de una regla de derecho o con desviación de poder, y a la Corte Electoral que es el órgano de control de todos los actos electorarios, como así también del padrón electoral.

Obviamente cada órgano del Estado tiene definida su competencia y su ámbito de actividad pero, como es fácil de imaginar, existen muchísimas zonas de

confluencia de actividades y competencias, ya sea porque varios órganos tienen injerencia sobre el mismo espacio territorial, o también porque varios de ellos la tienen sobre determinado hecho, actividad o emprendimiento.

En particular sobre la construcción del nuevo muelle C en el Puerto de Montevideo, existen varios organismos públicos que tienen competencia e incidencia sobre diversos aspectos. Hay, en efecto, entidades públicas del gobierno central, tales como diversos Ministerios, fundamentalmente el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), pero también el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE) y el Ministerio de Defensa (a través de la Prefectura Nacional Naval, por ejemplo), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en especial en el tema de la construcción. Pero también, por tratarse del Departamento de Montevideo, el Gobierno Departamental tiene que ver porque, en definitiva, el proyecto ha de ejecutarse dentro de su jurisdicción.

Corresponde en primer lugar analizar la vinculación de las entidades del Gobierno Central y luego las implicancias del Gobierno Departamental.

1.2 Gobierno Central

1.2.1 Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

El MVOTMA fue creado por Ley N° 16.112 del 30 de mayo de 1990, complementada luego por la ley N° 16.134 del 24 de setiembre de 1990 en lo que dice relación con su estructura funcional.

La temática ambiental se hizo presente con particular fuerza en la legislación uruguaya a partir de la década del '90, siendo la creación del Ministerio correspondiente el primer hito en la materia. Con posterioridad se reconocen tres momentos más importantes desde el punto de vista normativo. El primero de ellos la aprobación de la ley N°16.466 del 19 de enero de 1994, la llamada Ley de Prevención y Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que fue complementada luego por el Decreto N°435/994 del 21 de setiembre de 1994 (Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental), el que fue luego reformado mediante un nuevo Reglamento, aprobado más recientemente por Decreto N°349/005 del 21 de setiembre de 2005. El segundo instrumento normativo digno de mención es la modificación Constitucional de 1997 que incluyó el tema de la protección del medio ambiente en el artículo 47 de la Constitución, en la Sección derechos deberes y garantías. Y el tercer instrumento normativo es la Ley N°17.283 del 28 de noviembre de 2000, llamada Ley General de Protección al Ambiente (LGPA) que no sólo reglamentó el artículo 47° de la Constitución, sino que además estableció nuevas disposiciones en materia de protección ambiental.

Las disposiciones normativas citadas son conocidas y han sido comentadas en los más diversos ámbitos durante estos años. En lo que tiene relación directa con

el Muelle C se pueden mencionar los siguientes elementos. El MVOTMA tiene a su cargo, desde su creación (Ley N°16.112), la ejecución de la política nacional en medio ambiente que el Poder Ejecutivo determine y en particular:

“a) la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de defensa del ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia; b) la coordinación con los demás organismos públicos, nacionales y departamentales, en la ejecución de sus cometidos, así como la coordinación exclusiva de la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general (agregado por el inciso 1° del artículo 8° de la LGPA); c) la celebración de convenios con personas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos; y d) la relación con los organismos internacionales de su especialidad.”

Asimismo algunas leyes posteriores ampliaron o especificaron estas competencias generales, en aspectos concretos del tema que nos ocupa. Tal es el caso por ejemplo de la Ley N°16.176 del 10 de enero de 1991 (ley presupuestal) que le dio al MVOTMA algunas competencias del Código de Aguas (artículo 457) como la protección de la calidad de las aguas contra efectos nocivos y, en particular, la defensa de la faja costera (artículo 153 del Código de Aguas).

Desde el punto de vista de su estructura y funcionamiento el MVOTMA tiene, en sus tres grandes áreas de competencia, tres unidades ejecutoras: Dirección Nacional de Medio Ambiente (en adelante DINAMA), Dirección Nacional de Vivienda y Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. En lo que sigue se focalizará en la DINAMA, que como organismo desconcentrado del Ministerio tiene como cometido la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección al ambiente y la proposición e instrumentación de la política nacional en la materia, compatibilizando dichas actividades de protección al ambiente con un desarrollo sostenible (Decreto 257/997 del 30 de julio de 1997). Además de la materia ambiental general, corresponden a la DINAMA ciertas materias ambientales específicas o sectoriales, entre ellas el control de la calidad del agua, del aire, sustancias químicas, residuos y desechos peligrosos, diversidad biológica y bioseguridad y la faja de defensa de las costas, todas ellas vinculadas directa o indirectamente a la construcción del muelle C. Para llevar a cabo sus cometidos, la DINAMA está estructurada sobre la base de un Director Nacional del cual dependen tres asesorías (Asuntos Ambientales Internacionales, Planificación y Gestión Ambiental, y Asesoría Jurídica) y cuatro divisiones (Evaluación de la Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, División Áreas Naturales Protegidas y la División Control Ambiental). El artículo 10 del mencionado decreto estableció además la creación de una comisión de asesoramiento técnico en materia ambiental integrada por delegados de organismos públicos y privados, Comisión Técnica Asesora de la Protección al Medio Ambiente (COTAMA) que se dispuso finalmente por Decreto N°261/993 del 4 de junio de 1993, y que constituye un organismo de consulta, asesoramiento y

coordinación en virtud de su amplísima integración (entre ellos, inclusive, delegados de la Universidad de la República y del Congreso de Intendentes).

Las facultades del MVOTMA para el cumplimiento de sus cometidos ambientales son muy amplias; fueron establecidas originalmente por la ley N°16.226 del 29 de octubre de 1991, pero la mayoría de ellas están establecidas hoy en la ley N°17.283 (LGPA) que reguló el tema ambiental desde el punto de vista general, reglamentando, como ya se señaló, el artículo 47 de la Constitución de la República. Tratándose de la Ley general en la materia, todos sus artículos pueden tener incidencia directa o indirecta en la construcción del Muelle C. Pero específicamente se señala al respecto lo dispuesto en el artículo 26 inc. A, que interpreta la vieja expresión "*modificación perjudicial a la configuración y estructura de la costa*" como toda alteración exógena al equilibrio dinámico del sistema costero o de alguno de sus factores determinantes. Obviamente el caso de la construcción de un muelle ingresa dentro de dicha categorización.

Resulta de fundamental importancia el tema de la Evaluación de Impacto Ambiental que requiere la construcción del muelle. Como ya se señaló, la Ley N°16.466 dispuso la necesidad de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental previo a la realización de determinadas obras (artículo 6°), entre ellas los puertos (inciso a), cualquier obra en la faja costera (inciso l) o cualquier otra que pueda causar impacto ambiental negativo (inciso m). En su momento, el Poder Ejecutivo reglamentó esta ley mediante el Decreto N°435/994 del 21 de setiembre de 1994 dictando el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, el que, en su artículo 2°, dispuso que requerirían autorización ambiental previa determinadas obras, entre ellas -y en relación al Muelle C- las siguientes: construcción de nuevos puertos, tanto comerciales como deportivos y remodelación de los existentes donde existan modificaciones de las estructuras de mar, ya sean escolleras, diques, muelles u obras que impliquen ganar tierra al mar (Numeral 5); construcción de terminales públicas de carga y descarga (Numeral 17, ahora Numeral 21); construcción de muelles, escolleras y espigones (Numeral 27, ahora Numeral 31); toda construcción que se proyecte en la faja de defensa costera (Numeral 28, ahora Numeral 33). Diversas normas, pues, indican que la construcción del Muelle C debe ser precedida de una EvIA.

Con fecha 21 de setiembre de 2005 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N°349/2005 mediante el cual aprobó el nuevo Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales. Dicho Reglamento, si bien mantiene en general las características de la evaluación de impacto de la Ley y del Reglamento anterior, incluye algunas novedades que refieren fundamentalmente al listado de obras que requieren evaluación de impacto, se amplían y perfeccionan las disposiciones infraccionales y sancionatorias, se mejoran los mecanismos de información y participación pública, se impone en forma preceptiva el llamado a audiencia pública para todos los proyectos C, y se la deja como optativa en el caso de proyectos clasificados como B.

Lo más trascendente del nuevo Reglamento es la creación de tres instrumentos de gestión ambiental:

- En primer lugar la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL), se trata de un mecanismo de análisis previo de la localización elegida para ciertos proyectos, en el que tiene injerencia de primer nivel el correspondiente Gobierno Departamental de ubicación del Proyecto.
- En segundo término la llamada Autorización Ambiental de Operación (AAO) que apunta al contralor de la operación y funcionamiento de actividades y obras incluidas en el régimen de la EvIA. En particular se incluye en esta AAO al Muelle C, pues el artículo 23 del Decreto mencionado refiere a determinados numerales del artículo 2º del mismo que incluyen remodelación de los puertos existentes donde existan modificaciones a las estructuras de mar tales como muelles (Numeral 5) o construcción de terminales de carga (Numeral 21) aunque el régimen de la AAO no refiere al Numeral 31, que es el específico. Es importante tenerlo en cuenta porque este régimen exige esta autorización para operar y su renovación cada tres años, para revisar y actualizar los planes de gestión ambiental, las emisiones y tratamiento de residuos, etc.
- En tercer lugar la Autorización Ambiental Especial (AAE) referida a situaciones especiales y preexistentes al Régimen de la EIA.

La competencia del MVOTMA sobre el tema aguas, o, en este caso, sobre las obras que se realizan en el agua, ingresa también a través del Código de Aguas. Su artículo 4º dispone:

Artículo 4º.- Sin perjuicio de las atribuciones que competen a otros organismos públicos, el Ministerio competente podrá supervisar, vigilar y regular, de acuerdo con los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, todas las actividades y obras públicas o privadas relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación de las aguas, tanto del dominio público como del privado, y podrá disponer lo pertinente para la protección contra sus efectos nocivos, incluso los que puedan alterar el equilibrio ecológico de la fauna y la flora, dañar el ambiente natural o modificar el régimen pluvial.

El Código de Aguas (1978) había designado al MTOP como Ministerio Competente, pero luego de la creación del MVOTMA, el artículo 457 de la Ley Nº16.170 las competencias fueron transferidas a este Ministerio. La Ley Nº15.903 del 10 de noviembre de 1987 sustituyó algunos artículos del Código de Aguas, entre ellos el artículo 153 que estableció el alcance de la Faja de Defensa Costera, en el caso que nos ocupa sobre el Río de la Plata (hacia el interior y exterior). El muelle C queda, evidentemente, dentro de la referida faja.

El Decreto Nº 52/992 reglamentario de ley antes mencionada, establece que toda obra, acción o construcción a desarrollarse en dicha faja deberá estar precedida de la autorización previa del MVOTMA. Establece también la posibilidad de que la

Intendencia respectiva remita el trámite o gestión del permiso de construcción. Se volverá sobre el Código de Aguas en el siguiente literal, en relación al MTOP.

1.2.2 Ministerio de Transporte y Obras Públicas y Administración Nacional de Puertos

Si bien en principio la habilitación de un puerto es materia de competencia del Poder Legislativo Nacional (artículo 85 Numeral 9 de la Constitución), todo lo referente a la gestión y organización de los puertos se realiza a través de la Administración Nacional de Puertos, que es un Servicio Descentralizado que se vincula (tutela administrativa) con el Poder Ejecutivo -que tiene las potestades principales- a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Ley de Puertos N° 16.246 y su Decreto Reglamentario N° 412/992). Conforme al artículo 37 del Decreto Reglamentario referido, los terrenos, obras, instalaciones fijas, inclusive el agua dentro del recinto portuario, pertenece al llamado dominio público y fiscal portuario del Estado. Ya el artículo 478 del Código Civil establecía que los puertos eran bienes nacionales de uso público. En esa medida la obra del Muelle C se inscribirá dentro de ese patrimonio, o seguramente será exigencia jurídica el traspaso del dominio en algún momento (literal e de dicho artículo), a pesar de que el artículo 27 del Decreto 183/994 establece la posibilidad de muelles privados.

Se debe mencionar también, para completar lo que se podría dar en llamar las normas básicas en la materia, el Decreto N° 183/994 que establece el Reglamento de Operaciones Portuarias y Capitanía del Puerto que regula aspectos de la estructura institucional de ciertas autoridades portuarias (Capitanía del Puerto), su relación con otros organismos del Estado, con los privados, y regula las operaciones portuarias.

Además de la normativa básica es oportuno mencionar el conjunto de disposiciones que atañen al tema, vinculadas con los organismos en cuestión. Sin perjuicio de la excelente recopilación que en tal sentido aparece en la página de la ANP cabe destacar algunas de ellas, que se agregan a la ya mencionada Ley N°16.246 y su Decreto Reglamentario N°412/992 y el Decreto N°183/994.

Deberá tenerse presente la Resolución de la ANP N°679/2773 que regula los requisitos para la habilitación de las empresas prestadoras de servicios portuarios al pasaje, y aquellos servicios al buque complementarios o auxiliares (servicios de amarre, rampa, de terminal marítima, de asistencia, de avituallamiento -proveedores- tales como combustibles, y otros complementarios, etc.), pues, si bien el tema refiere más bien a la operación (sobre todo enfatiza en los aspectos técnicos) y no a la construcción del muelle, habrá de implicar la previsión de mecanismos licitatorios de zonas anexas al muelle, indispensables para el adecuado funcionamiento de aquél.

En idéntico sentido, resulta indispensable tener en cuenta el Decreto N°57/994 que regula el Régimen General de los Servicios Portuarios (ingreso y estadía de buques, seguridad, higiene, residuos) y prevé varios tipos de servicios necesarios

para los buques, tales como remolque, asistencia, dragado, suministros, entre estos últimos, por ejemplo, los de electricidad y agua corriente desde el muelle. El mencionado decreto prevé también los servicios de seguridad (incendio y salvataje) y los de limpieza, recolección de residuos y lucha contra la contaminación, como así también el de reparaciones navales. Finalmente se refiere a los servicios "para la mercadería", tales como estiba, desestiba, movilización de bultos en tierra, transporte y almacenaje, culminando con disposiciones relativas a servicios al pasaje. Toda esta gama de servicios y actividades conexas e instrumentales al funcionamiento del muelle deben estar previstas (espacios, instalaciones, tecnología, etc.).

Corresponde mencionar además el Reglamento General de Atraques para los buques que operen en el Puerto de Montevideo, aprobado por Resolución del Directorio de la ANP N°677/3414 (prevé todo lo relativo al atraque, requisitos, boyas, antepuerto, según los diversos tipos de buques, sus prioridades, etc.) y el Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica a Buques. Finalmente, es oportuno mencionar la Aprobación del Manual de Cargas Peligrosas (Resolución de Gerencia General 185/03), el Código PBIP (Protección de Buques e Instalaciones Portuarias), la Disposición Marítima 90, que en cierta manera internaliza y reglamenta aquélla.

En relación al MTOP, se deben particularizar los cometidos de este Ministerio en relación al agua. El régimen jurídico de las aguas estuvo en principio regulado en normas dispersas (Código Rural, Código Civil y otras leyes) hasta que se promulgó el Código de Aguas (Decreto Ley N°14.859 del 15 de diciembre de 1978) que alcanza a todas las aguas. Igualmente hay falta de claridad -en ciertos casos- sobre los cometidos y competencias de los diversos organismos estatales en relación a las aguas. En principio el Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas (artículo 3° del Código) y por tanto le corresponde la formulación de políticas en la materia y la potestad de reglamentar su uso y demás. En el cumplimiento de sus cometidos el Poder Ejecutivo actúa a través del MTOP en relación a la gestión cuantitativa del recurso y a través del MVOTMA en lo concerniente a la calidad del agua.

El Estado debe promover el uso de las aguas, y también promover su conservación y defensa contra efectos nocivos sobre las mismas. El principio general es la prohibición de vertidos y está consagrado en el artículo 144 del Código: prohíbe la introducción en las aguas o la colocación en lugares desde los cuales puedan derivar hacia ellas, sustancias, materiales o energía susceptibles de poner en peligro la salud humana o animal, deteriorar el medio ambiente natural o provocar daños. No obstante el artículo 145 permite excepcionalmente la realización de actividades "cuando el cuerpo receptor permita los procesos naturales de regeneración o cuando el interés público en hacerlo sea superior al de la conservación de las aguas, adoptando siempre las medidas necesarias para prevenir el daño o advertir el peligro. En tal caso el Ministerio competente podrá establecer los límites máximos dentro de los cuales los cuerpos receptores

podrán ser afectados y también imponer el tratamiento previo de efluentes para permitir la regeneración de las aguas.

El sistema normativo de las aguas se complementó mediante el Decreto N°253/979 del 9 de mayo de 1979 y algunos modificativos posteriores, en el que se incluyó la clasificación de los cuerpos receptores, los estándares de calidad de los cursos de aguas y los niveles de vertido. En particular y respecto a los cursos de agua, se identifican como una categoría especial los cursos o tramos de cursos que atraviesan zonas urbanas o suburbanas los que deben mantener una armonía con el medio.

1.2.3 Otros Organismos

Otros organismos estatales tienen relación con el tema portuario, y en particular con el tema del Muelle C, quizás fundamentalmente con su operación y no con su construcción. En tal sentido, se menciona, por ejemplo, al Ministerio de Defensa, en especial la Armada Nacional a través de la Prefectura Nacional Naval, que debe cumplir condiciones de seguridad, estableciendo requisitos técnicos de la misma (leyes 10.808, 1.285, 12.990 y 13.145). Al mismo tiempo la Armada Nacional ha de prestar el Servicio de señalización (iluminación y balizamiento).

La Ley N°17.121 define las competencias de la Armada Nacional, a través de la Prefectura Nacional Naval, para la coordinación y la lucha contra la contaminación y salvamento de embarcaciones o artefactos navales o bienes deficientes o en peligro o siniestrados en aguas del país. El Ministerio del Interior tendrá que ver con las condiciones de seguridad interior, en especial a través de la Dirección Nacional de Bomberos con la seguridad frente a los incendios y otros accidentes.

Asimismo la Prefectura Nacional Naval y la Dirección de Hidrografía del MTOP actúan como organismos de contralor para el derrame de hidrocarburos y otras sustancias que pueden contaminar el agua dentro de los recintos portuarios (artículo 5° de la Ley N°16.688).

No se puede dejar de mencionar tampoco al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo referente a la Higiene y Seguridad de la Construcción, cuya normativa más importante se refiere más adelante, y al Ministerio de Salud Pública en relación a los residuos debido a su competencia en materia de higiene de la población (punto sobre el que también se volverá). Todo ello sin perjuicio de la atención a toda la normativa sobre higiene y seguridad en la construcción en general y en el trabajo en particular. Cabe mencionar al respecto por ejemplo el Decreto N°89/995 del 21 de febrero de 1995 sobre Higiene y Seguridad en la Construcción y el Decreto N°103/996 del 20 de marzo de 1996 que incorpora Normas Técnicas sobre Salud Seguridad e Higiene del Trabajo como así también el Decreto N°283/996 sobre integridad física y salud de los trabajadores. Toda esta normativa está sistematizada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y es éste el organismo que lleva el control respectivo.

1.3 Gobierno Departamental

La existencia de los puertos, y los problemas que plantea su gestión, así como su organización y reforma, no son ajenos a los Gobiernos Departamentales: desde la vigencia de la Ley Orgánica Municipal (Nº9.515 del año 1935) los Gobiernos Departamentales tienen competencias, que deben tenerse presentes en relación a la construcción del Muelle C. A menudo se menciona la competencia del Intendente (artículo 35º) de velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central, por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como los pasos y calzadas de ríos y arroyos (Numeral 21), o ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones (Numeral 24) que en el inciso c se concreta en vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas, y en esa medida puede tener el Gobierno Departamental relación con la construcción del Muelle C.

Resulta también relevante tener en cuenta la normativa municipal en aspectos tales como los residuos, el tránsito, y todo lo relacionado con los servicios anexos sobre los cuales se vuelve más adelante. Debe tenerse en cuenta, pues, toda la normativa municipal en la materia, como así también la normativa de ordenamiento territorial (POT aprobado por Decreto Departamental Nº28.242 del 16 de setiembre de 1998) y ambiental del Departamento de Montevideo, tomando especialmente en cuenta el artículo 8º último inciso de la LGPA que privilegia la normativa más rigurosa.

En lo que refiere al Gobierno Departamental deberá también tenerse en cuenta y preverse todo el tema relativo al tránsito, pues seguramente la construcción del muelle C en principio, y por supuesto su operación, habrá de incrementar el tránsito en la zona, con todas las consecuencias que ello produce.

Resulta imprescindible que las autoridades nacionales coordinen lo necesario con las autoridades departamentales, tal como lo prevé el principio de la transectorialidad consagrado como principio de política ambiental en el artículo 6º inciso E de la LGPA y la actuación conjunta y coordinada de los distintos organismos estatales (debe pensarse no sólo en los gobiernos departamentales sino también con la ANP) prevista como instrumento de gestión ambiental en el artículo 7º Literal L de la misma ley y, en especial, el artículo 8º que regula precisamente dicha coordinación, confiando la misma al Poder Ejecutivo a través del MOVTMA.

En el mismo sentido el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) refiere en su artículo D.3 Literal H a la necesaria coordinación con otros Entes públicos. Resultaría también beneficioso que se tenga presente a la Agenda 21 (Intendencia Municipal de Montevideo), en especial los datos provenientes del taller de Recursos Hídricos, documento redactado con la participación de muchos sectores.

1.4 Tratados Internacionales

Múltiples tratados internacionales tienen o pueden tener incidencia en el tema de la construcción del muelle C.

Primeramente se hace referencia a los que tienen relación con el medio acuático. Merecen una mención los regímenes referidos a aguas fronterizas: los tratados de límites entre Uruguay y Argentina sobre el Río de la Plata y su Frente Marítimo y sobre el Río Uruguay tienen disposiciones similares en materia de conservación de los recursos naturales y prevención de la contaminación; en el caso concreto que nos ocupa se cita el Tratado de 1973 aprobado por Ley N°14.145 del 25 de enero de 1974 y los Estatutos de la Comisión Administradora del Río de la Plata y del Frente Marítimo. (Capítulo IX). Las partes se obligan a prestarse mutua cooperación para proteger y preservar el medio acuático y para prevenir la contaminación, dictando normas y adoptando medidas apropiadas. Otras normas prohíben el vertimiento de hidrocarburos provenientes del lavado de tanques, achique de sentinas y de lastre y, en general, cualquier acción capaz de tener efectos contaminantes. Posteriormente se firmó el 16 de diciembre de 1987 entre ambos gobiernos el Convenio de Cooperación para prevenir y luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producido por hidrocarburos y sustancias perjudiciales, el cual fue aprobado por nuestro país mediante la Ley N°16.272 del 23 de junio de 1992. Este convenio se aplica respecto a los incidentes de contaminación del medio acuático provenientes de buques, aeronaves, artefactos navales o instalaciones costa afuera.

El Tratado regula las cuestiones atinentes a la prevención y castigo de la contaminación, tanto en el Río de la Plata como en el Frente Marítimo, con una generalidad de términos, que impone la aplicación de dichas normas en toda la extensión del medio acuático en cuestión, sin hacer distinción entre la franja de jurisdicción exclusiva y las aguas de uso común.

Esas normas son, por tanto, de aplicación en las aguas del área del Proyecto, aunque su propia textualidad, como se verá, no genera problemas especiales al mismo, ya que es evidente que el Estado uruguayo, que es el directamente obligado por las normas del Tratado, cumplirá con la obligación de prevenir la contaminación y adoptará, en su caso, las medidas apropiadas.

El régimen previsto en el Tratado sobre Contaminación en el Río de la Plata (Capítulo IX), es el siguiente:

(Contaminación. Definición). A los efectos del presente Tratado, se entiende por contaminación la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancias o energía de las que resulten efectos nocivos. (Artículo 47 del Tratado).

(Obligaciones de las Partes. Dictado de normas y adopción de medidas). Cada Parte se obliga a proteger y preservar el medio acuático y, en particular, a prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad a los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. (Artículo 48 del Tratado).

(Obligaciones de las Partes. No disminución de la protección) Las Partes se obligan a no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos: a) las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y b) la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción. (Artículo 49 del Tratado).

(Obligaciones de las Partes: Información recíproca sobre Derecho) Las Partes se obligan a informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas. (Artículo 50 del Tratado)

(Responsabilidad) Cada Parte será responsable frente a la otra por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las de personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio. (Artículo 51 del Tratado)

(Jurisdicción) La jurisdicción de cada Parte respecto de toda infracción cometida en materia de contaminación se ejercerá sin perjuicio de los derechos de la otra Parte a resarcirse de los daños que haya sufrido, a su vez, como consecuencia de la misma infracción. A esos efectos, las Partes se prestarán mutua cooperación. (Artículo 52 del Tratado).

El Convenio que, como se expresó fue aprobado por ley nacional No. 16.272, tiene por finalidad, como lo consigna su Preámbulo: "... mantener y ampliar la cooperación entre ambos países para prevenir los incidentes de contaminación y luchar contra sus consecuencias en el medio acuático comprendido en el tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y en el Tratado del Río Uruguay", fundamentalmente "...Teniendo en cuenta que en los Acuerdos citados precedentemente y en sus respectivos Estatutos se prevé la obligación de proteger y preservar el medio acuático, dictando normas y adoptando medidas apropiadas...".

De la sola lectura del Convenio, en relación al objeto de la presente Consultoría puede concluirse que:

a) Dado el ámbito espacial en que las tareas de dragado tendrán lugar, el Convenio integra ese Marco Jurídico en el cual se insertan las tareas de Dragado y Señalización, por cuanto su Art. 1º establece que: " El ámbito de aplicación del presente Convenio será el medio acuático comprendido en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y en el Tratado de Limites del Río Uruguay". Siendo el Río de la Plata, en toda su extensión el objeto comprendido en el Tratado correspondiente aludido, resulta de plena aplicación a los trabajos de dragado proyectados.

b) Del Artículo 2º surge la materia u objeto que está constituida por "... los incidentes de contaminación del medio acuático producidos por hidrocarburos provenientes de cualquier fuente o de sustancias perjudiciales provenientes de buques, aeronaves, artefactos navales o instalaciones costa afuera".

c) El incidente de contaminación es definido como: "El suceso que causa o pueda potencialmente causar un derrame, una descarga o una echazón de hidrocarburos o de sustancias perjudiciales, y que requiere la realización de una operación o acción inmediata de lucha a fin de eliminar o reducir sus efectos

nocivos en el medio acuático, sobre los bienes, la salud humana o el bienestar público"

d) El Convenio contiene una disposición, respecto de las áreas críticas, en la lucha contra incidentes de contaminación. En efecto, en el Capítulo IV se define como áreas críticas, exigiendo la concurrencia de tres características:

"Las zonas costeras, fluviales o marítimas que cada Parte establezca, y que reúnan conjuntamente las siguientes características: a) Áreas de alto valor comercial, industrial o turístico; b) Áreas ecológicamente muy sensibles; c) Áreas de alto riesgo a incidentes de contaminación". De manera que si un área ecológicamente sensible no tiene alto valor comercial, industrial o turístico no será crítica.

e) Finalmente, corresponde expresar que se cumple con el Convenio precisamente a través de la institucionalidad y procedimientos que coadyuvan a la prevención de derrames o introducción en el medio acuático de hidrocarburos o sustancias perjudiciales provenientes de buques y artefactos y, llegado el caso, con la puesta en acción de los medios de lucha.

En cuanto a la normativa específicamente referida al mar, se deben mencionar los decretos que establecieron la extensión del mar territorial uruguayo (235/69, 604/69), que llevaron la misma a 200 millas, y la ley N°13.833 del 29 de diciembre de 1969 que declara de interés nacional la explotación, la preservación y el estudio de las riquezas del mar y que extiende la soberanía del Uruguay a las 200 millas marinas. La mencionada ley prohíbe, en su artículo 12º, verter a las aguas toda sustancia que en cualquier forma haga nociva su utilización o destruya la flora o fauna, especialmente arrojar hidrocarburos, desperdicios radiactivos, residuos industriales, anilinas, encomendando a la reglamentación determinar las medidas de prevención tendientes a evitar la contaminación o polución de las aguas, debiendo fijar a tal efecto las distancias mínimas de la costa dentro de las cuales se prohíbe verter las sustancias aludidas. Posteriormente se sancionó la Ley N° 6.688 del 22 de diciembre de 1994 que aprobó un régimen de prevención y vigilancia de las aguas de jurisdicción nacional, para prevenir sobre todo la descarga de hidrocarburos y otras sustancias en el medio acuático. La ley establece que el control se realizará del siguiente modo:

Artículo 5º. (Autoridades intervinientes).- Dentro de las aguas portuarias el Comando General de la Armada, a través de la Prefectura Nacional Naval, y la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas tendrán a su cargo la vigilancia y cumplimiento de la presente ley en las áreas de competencia específica de cada organización. Fuera de las áreas expresadas precedentemente, la vigilancia del cumplimiento de la presente será de competencia exclusiva del Comando General de la Armada, a través de la Prefectura Nacional Naval.

Las normas mencionadas en el presente numeral, si bien se trata de leyes internas, tienen proyección evidentemente internacional. Pero existen también Convenios Internacionales en referencia al medio marino que merecen mención. Tal es el caso del Tratado que prohíbe los Ensayos de Armas Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Ultraterrestre y debajo del mar, de Moscú 1963 aprobado por nuestro país mediante Ley N° 13.684 del 17 de setiembre de 1968.

También el Convenio para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (Londres 1954) aprobado por Ley N°13.924 del 7 de diciembre de 1970 y sus enmiendas (aprobadas por Decreto Ley N°14.880 del 23 de abril de 1979).

Se menciona también el Convenio para Prevención de la Contaminación por Buques (Londres 1973) y su Protocolo (Londres 1978) aprobados por Decreto Ley N°14.855 del 24 de abril de 1979 y sus enmiendas de 1985 aprobadas por Ley N°15.955 del 15 de junio de 1988; y, finalmente, el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) aprobado por Ley N°16.287 del 29 de julio de 1992 y el Convenio Internacional de Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos aprobado por Ley N°16.521 del 25 de julio de 1994.

Debe integrar también la presente enumeración el Decreto Ley N°14.879 del 23 de abril de 1979 que aprueba el Convenio Internacional para la Protección de la Vida Humana en el Mar (regula fundamentalmente las condiciones de los buques) y la Ley N°17.504 que aprueba el Protocolo de 1988 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), de 1974. El Convenio mencionado hace referencia a un Código Internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias conocido como código PBIP. En lo que refiere al tema que nos ocupa, dicho código registra determinadas exigencias para las instalaciones portuarias que deben tenerse muy presentes a la hora de proyectar el Muelle C. Este código fue preparado por el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional. Finalmente; la Disposición Marítima 90 es una disposición adoptada por la Prefectura Nacional Naval a efectos de reglamentar en lo interno el cumplimiento de las normas internacionales aprobadas.

No es deseable dejar de mencionar otras normas -referidas al mar- que no son tratados internacionales ni tienen quizás una incidencia directa, pero que también deberán tenerse en cuenta, como por ejemplo la Ley N°16.736 artículo 269 que declara del dominio y jurisdicción del Estado los recursos vivos existentes en el mar territorial; y la ley N°17.033 sobre Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental. Y, finalmente, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de Aguas del Mar por Hidrocarburos.

En cuanto a la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar ya mencionada, cabe referir también a la reciente Ley N°18.114 del 22 de abril del

2007 que aprueba el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI de dicha Convención.

1.5 Residuos

El MVOTMA, a través de la DINAMA, tiene a su cargo además de las materias ambientales generales, algunas sectoriales. Tal es el caso de los residuos, incluidos los desechos peligrosos: la gestión de los residuos sólidos propiamente dicha, la protección del ambiente con relación a ellos y la prestación de los servicios vinculados a los mismos corresponden pues al MVOTMA, no obstante hay otros organismos que pueden estar vinculados a esta gestión.

Tal es el caso del Ministerio de Salud Pública por sus cometidos que surgen de la Ley Orgánica correspondiente (Nº9.202 del 12 de enero de 1934) y del Decreto Nº460/2001 del 27 de noviembre de 2001, que define sus cometidos estratégicos. En la medida que debe velar por la salud de la población etc. su gestión puede implicar el tema de los residuos, pero su competencia se concentra fundamentalmente en la gestión del tema Residuos Sólidos Hospitalarios (RSH) (Decreto Nº135/999).

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tendría injerencia en el tema residuos en la medida en que le compete la protección de la salud animal y vegetal. En esa medida, el Decreto Nº140/001 le asigna competencia en materia de corte de la cadena epidemiológica de la fiebre aftosa, y, en el tema que nos ocupa, la prohibición de eliminar dentro del territorio nacional residuos orgánicos provenientes de buques y otros medios de transporte sin la debida autorización de la autoridad sanitaria competente, que es la Dirección Nacional de Servicios Ganaderos del MGAP. También el Ministerio de Transporte y Obras Públicas puede tener cierta vinculación por corresponderle lo relativo al transporte de residuos (Decreto Nº560/003). Finalmente, sobre este tema también las autoridades departamentales tienen competencias relevantes. Tradicionalmente se ha considerado materia municipal lo concerniente a la limpieza de los espacios públicos, y las Intendencias Municipales se han encargado desde siempre de la recolección de residuos (artículo 35 Numeral 24 de la LOM literales A, B, C, D, y E).

En cuanto a los residuos existen diversos regímenes según sea el residuo de que se trate. Normalmente cuando se habla de residuos se hace referencia en principio a los residuos sólidos urbanos (RSU), en principio los domiciliarios cuya mejor definición o descripción se encuentra en el artículo D 1.917 del Digesto Municipal de Montevideo; aunque hay otros que se definen en el artículo D 1.919 que no son domiciliarios (provenientes de industrias, fábricas, talleres, almacenes, carnicerías, confiterías, cuarteles, colegios, internados u otros establecimientos similares). Estos residuos tienen un régimen especial D 1.918 del Digesto de Montevideo, para su recolección y transporte.

Luego están los llamados Residuos Industriales y Asimilados (RSI) de los cuales no existe una definición en el derecho uruguayo. El tema estaba a nivel de propuesta técnica en la COTAMA. Baste decir a estos efectos que ya se han diferenciado tres tipos de RSI según el riesgo que presenten (Alto, Medio y Bajo).

Respecto a los residuos sólidos hospitalarios (RSH) hay un régimen especial, como ya se mencionó, instaurado por Decreto N°135/999 que los clasifica y dispone su transporte y disposición final según su característica.

En lo referente a los Residuos que se designan como Peligrosos, no se ha desarrollado aún normativa propia y específica que comprenda las diversas etapas de su generación, manejo y disposición final. Existe, sí, normativa internacional de la que Uruguay es parte, referida sobre todo al movimiento internacional de este tipo de desechos.

La primera norma que se debe identificar es el Decreto N°252/989 del 30 de mayo de 1989, que estableció una primera prohibición a la introducción y tránsito por el territorio nacional de desechos peligrosos generados fuera de él. El Poder Ejecutivo podía autorizar en determinadas condiciones la introducción.

Más modernamente, Uruguay aprobó el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, mediante Ley N°16.221 del 21 de octubre de 1991. A su vez, por decreto N°499/992 del 13 de octubre de 1992, se designó al MVOTMA (DINAMA) como autoridad nacional competente y punto de contacto para su aplicación.

Convenios posteriores al de Basilea y complementarios del mismo aún no han sido aprobados por Uruguay, que en la Ley N°17.220 del 11 de noviembre de 1999, prohibió sin excepciones la introducción de cualquier forma o bajo cualquier régimen en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, de todo tipo de desechos peligrosos. Como puede apreciarse esta ley dejó sin efecto el Decreto de 1989, estableciendo una prohibición absoluta en tal sentido. Y aún el artículo 4° de la ley mencionada faculta al Poder Ejecutivo a impedir, mediante resolución fundada, la introducción al país de residuos que, sin ser peligrosos (el artículo 3° define los que han de considerarse tales), debida su cantidad, volumen o composición pueden convertirse en una amenaza para las condiciones de la calidad de vida del país.

No existen en el país disposiciones especiales respecto a los llamados residuos de grandes superficie (shoppings centers por ejemplo, y los puertos podrían en algún sentido también considerarse tales). Sí existen ciertos regímenes especiales para algunos casos que lo requieren, como es el caso de las baterías de plomo y ácido (Decreto N°373/003).

En lo que respecta a la construcción se debe mencionar a los llamados residuos de obras civiles (ROC) que actualmente no tienen una regulación especial, pero que están excluidos de la propuesta técnica referente a RSI ("escombros de

demolición" salvo que provengan de establecimientos industriales). Sólo se encuentran disposiciones aisladas (por ejemplo, Digesto Municipal artículo 1.889, o cuando se prevé la recolección y transporte de residuos no considerados domiciliarios (artículos 1.917 y siguientes del Digesto, los que han sido reglamentados por la Resolución N°1.501/01 del 8 de mayo de 2001). Las normas mencionadas refieren al transporte de dichos residuos y a los requisitos de higiene y seguridad.

En lo que refiere específicamente a los residuos sólidos de puertos y aeropuertos, los mismos podrían ser clasificados y gestionados según los tipos de residuos ya analizados. Existen ciertas particularidades provenientes de regímenes especiales, a consecuencia de criterios sanitarios, en particular barrera contra la introducción y propagación de afectaciones a la salud humana, animal o vegetal (Decreto N°149/001 del 26 de abril de 2001 -aftosa- prohibió la eliminación de residuos orgánicos provenientes de buques sin autorización de la Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP).

En el marco del MERCOSUR el subgrupo técnico N° 1 "Salud" estaba preparando un sistema de regulación comunitaria en la materia. Por Resolución del Grupo Mercado Común N°27/00 se aprobó el documento "Glosario del Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos y Terminales y Pasos Fronterizos", que fue incorporado al Decreto N°237/001 del 26 de junio de 2001 (se definen en este glosario todos los términos a efectos de unificar el significado de los mismos). También el Grupo Mercado Común aprobó la Resolución N°30/02 sobre "Criterios para la Gestión Sanitaria de Residuos Sólidos en Puertos, Aeropuertos, Terminales de Carga y Pasajeros y Puntos de Frontera del MERCOSUR". Este documento tiene un capítulo especial sobre residuos portuarios, establece requisitos mínimos, y hace referencia también a los estándares de los Convenios internacionales ya mencionados. La idea es que cada uno de estos generadores de residuos sólidos deberá contar con un sistema de gestión integral de los mismos, cuyos contenidos informan el documento, además de la legislación particular de cada Estado Parte.

En lo que refiere al MERCOSUR no se puede dejar de tener en cuenta la Ley N°17.712 del 27 de noviembre de 2003 que aprobó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR el cual reafirma los principios de la Eco Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y compromete a los países integrantes del bloque a respetarlos y llevarlos adelante y a cooperar en materia ambiental.

Para prevenir la contaminación por el vertimiento de basuras provenientes de buques que naveguen en aguas de jurisdicción nacional nuestro País, se aprueba por Ley Nacional Nro. 14.885 del 25/IV/1979, la adhesión al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, hecho en Londres el 2/XI/1973 y al Protocolo relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (1973), hecho en Londres, el 17/II/1978 (MARPOL 73/78).

La Prefectura Nacional Naval como Autoridad Marítima a los efectos de instrumentar el cumplimiento de dichos Convenios ha establecido la Disposición Marítima Nro. 80 de fecha 8/XII/2000: "Reglas para prevenir la contaminación por el vertimiento de basuras provenientes de buques que naveguen en aguas de jurisdicción nacional" y la Circular DIRME N° 003/998 "Aplicación del Anexo V del Convenio MARPOL 73/78" de fecha 6/VII/1998.

El Anexo V "Prevención de la contaminación por desechos y basuras" impone condiciones y prohibiciones a los vertidos al mar de diferentes tipos de basura, definiendo a esta última como "toda clase de restos de víveres -salvo el pescado fresco y cualesquiera porciones del mismo- así como los residuos resultantes de las faenas domésticas y trabajo rutinario del buque en condiciones normales de servicio, los cuales suelen echarse continua o periódicamente; este término no incluye las sustancias definidas o enumeradas en otros Anexos del Convenio".

La Unidad Técnica de Gestión Ambiental de la ANP ha establecido el "Protocolo para la Gestión de Desechos Sólidos procedentes de Buques en el Puerto de Montevideo (PR 01 TGA)", donde a los solos efectos de su diferenciación frente a otros elementos residuales el término "Desechos Sólidos" se considera sinónimo del término "Basuras" definido por la Convención MARPOL 73/78 – Anexo V.

1.6 Marco legal específico de las actividades de dragado

1.6.1. Aspectos materiales regulatorios de las normas de fuente nacional

Introducción y Definiciones

El sentido natural de la palabra "*dragado*" implica tanto como aumento o mantenimiento de la profundidad de un puerto, canal, río, etc., mediante la extracción con dragas de los sedimentos del fondo. En tanto que *draga* (del inglés drag, rastra) es excavadora flotante para limpieza de canales y puertos o extracción de áridos sumergidos; puede ser de cuchara, de aspiración o de cangilones.

En lo que al vocablo "*señalización*" respecta, todas las definiciones técnicas, remiten igualmente, al concepto de señal de tránsito en tanto que "*Dispositivo físico o marca vial que indica la forma correcta como deben transitar los usuarios de las vías y se instala a nivel de la vía para transmitir órdenes o instrucciones mediante palabras o símbolos*". El sentido natural de la palabra "*señalización*"¹ se

¹ Difícilmente la señalización y las señales, en particular, tengan impactos ambientales, en sí mismas, aunque no es descartable, pero es diferente el caso de los comportamientos inducidos, mandatados o impuestos por las señales.

vincula a la acción y efecto de señalizar que significa tanto como colocar señales de tráfico o tránsito.

El sentido técnico de estos vocablos coincide perfectamente con el sentido natural y obvio.

Así se ha sostenido que: *“El dragado y la descarga del material dragado puede ser definido como un proceso artificialmente inducido de erosión, transporte y deposición de los sedimentos”* y también como: *“El dragado puede ser definido como la remoción, succión, transporte y descarga del material del fondo de áreas acuáticas utilizando para ello una draga.”*² La misma fuente advierte de seguido que estos procesos tienen potencialidad para inducir, directa o indirectamente, impactos negativos y positivos en el ambiente de las áreas dragadas y en las zonas de descarga del material dragado, así como en áreas cercanas.

Las tareas de dragado y señalización y, particularmente la primera, son materia regulada por el derecho positivo nacional por diversas normas del Derecho Público, atinentes al Dominio Público estatal, y más específicamente al Dominio Público Hidráulico, al Derecho Portuario, al Derecho Ambiental y al Derecho Patrimonial. Estas actividades son, por tanto, cometidos a cargo de entidades estatales, que las prestarán en forma directa o indirecta, según sus diversos poderes-deberes y en el marco jurídico institucional correspondiente. La actividad del dragado, naturalmente, da lugar asimismo a relaciones reguladas por el Derecho Privado, en la medida que la misma es prestada por particulares, dentro del mismo marco jurídico, pero estas escapan a la presente consultoría que atiende a la descripción y análisis del marco jurídico institucional de derecho público.

Normas del Derecho Portuario

El Derecho Portuario nacional³, tiene como normas capitales de interés para el caso, en un orden lógico sistemático, la Ley de Puertos No. 16.246 de 8 de Abril

² Cfr. Cruz J. Ladaeta. Potenciales impactos ambientales generados por el dragado y la descarga de materiales del dragado, en www.suci.cid.uc.edu.ve/ingenieria/revista

En lo que al vocablo señalización respecta, todas las definiciones técnicas, remiten igualmente, al concepto de señal de tránsito en tanto que “Dispositivo físico o marca vial que indica la forma correcta como deben transitar los usuarios de las vías y se instala a nivel de la vía para transmitir órdenes o instrucciones mediante palabras o símbolos”

³ “El derecho portuario está constituido por el conjunto de normas, de diferente rango, que regula actividad portuaria en sí misma (el tráfico y explotación portuarios), el régimen jurídico y económico aplicable a los bienes que conforman el puerto (obras e instalaciones), el estatuto de las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que intervienen en la actividad, los regímenes de administración y autoridad portuaria, de responsabilidad y de policía” (Cfr. Ricardo Gorosito Zuluaga. La Reforma Portuaria. FCU. Montevideo, 1993, p. 45). Desde luego en la expresión “instalaciones” debe considerarse la referencia al agua, al álveo y a la localización costera y territorial, por lo que el vínculo del derecho portuario con el derecho ambiental y de la ordenación territorial surge evidente.

de 1992 (en adelante, Ley de Puertos) y la ley No. 5.495 de 21 de julio de 1916, modificada por la primera.

La Ley de Puertos no alude expresamente, en su texto, al dragado ni a la señalización. Sin embargo, como cometido y actividad, están comprendidos en su primera disposición que expresa que "La prestación de servicios portuarios eficientes y competitivos constituye un objetivo prioritario para el desarrollo del país". Esta regla se aplica a todo servicio portuario.

Por su parte, el Decreto 412/992, define la naturaleza, tanto del dragado como de la señalización, como "servicios portuarios al buque". También el marco reglamentario de ejecución de la Ley de Puertos, califica al dragado y señalización como operaciones portuarias, ya que el Art. 1º del Decreto No. 183/994 de 28 de Abril de 1994, dispone que los "contenidos y especificaciones referentes a la prestación de lo servicios, establecidos en el Decreto No. 57/994 sobre Régimen General de Los Servicios Portuarios para Puertos Comerciales de Ultramar de la República, formarán parte integrante del Reglamento de Operaciones Portuarias y primarán sobre cualquier otra disposición del mismo o inferior rango, en lo que a la prestación de los servicios portuarios se refiere".

En cuanto a servicios portuarios y operaciones portuarias, entonces, quedan regidos por las normas generales aplicables a los mismos, establecidas en el derecho portuario.

Además de la norma madre contenida en el ya citado artículo 1º de la Ley de Puertos, son de aplicación las normas reglamentarias básicas del Decreto 412/992 que sistematizan la política portuaria nacional (Arts. 1º a 4º constitutivos del Capítulo I "Disposiciones generales para el establecimiento de la política portuaria y el control de su ejecución"), que tienen, además de su trascendencia natural como norma de directiva vinculante para los órganos del Poder Ejecutivo y de la Administración Nacional de Puertos (ANP), asignado reglamentariamente el rol de criterios para la interpretación e integración, en casos de eventuales vacíos normativos, de todas las disposiciones que compongan el cuerpo reglamentario de la Ley de Puertos.

Particularmente pueden destacarse, dentro de dicho cuerpo, para el caso, las siguientes normas y principios:

(Prestación por parte de empresas privadas).- La prestación de servicios portuarios en el Puerto de Montevideo por parte de empresas privadas, se ejercerá en los términos y condiciones dispuestos por la reglamentación que a los efectos dictará el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Administración Nacional de Puertos.

Dicha reglamentación establecerá los requisitos técnicos y económicos que deberán poseer tales empresas. Estas podrán emplear equipos, utilaje y personal propios. También podrán contratar el uso de equipos y utilaje de la Administración Nacional de Puertos. Sin embargo, en ningún caso, el uso de los muelles y de las grúas estatales existentes podrá constituir un monopolio de hecho en manos de agentes privados.

Las empresas privadas que cumplan servicios portuarios, estarán sujetas a las normas de organización y funcionamiento del puerto y actuarán en todo conforme

a las disposiciones de su Capitanía. Serán, asimismo, pasibles de las sanciones que procedan por el incumplimiento de dichas normas o disposiciones.

Las reglas de este artículo relativas a equipos y utilaje de la Administración Nacional de Puertos, son aplicables a las empresas privadas que prestaren servicios en función del literal B) del artículo 11 de la Ley N° 16.246, de 8 de abril de 1992 (Art. 9º, L. 16.246).

(Definición y extensión del concepto reglamentario de servicios portuarios).

La prestación de servicios portuarios, tanto al buque como a las cargas o al pasaje, su contralor y régimen de relaciones entre los intervinientes en los mismos, servicios auxiliares y conexos, se enmarcarán en lo dispuesto en el reglamento aprobado por Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992, sin perjuicio de las competencias que las leyes otorguen a otros órganos y organismos del Estado.

Todos los órganos u organismos estatales a quienes competen actuar o controlar a las empresas prestadoras de servicios portuarios, lo harán inspirados en los principios de flexibilidad, materialidad frente al formalismo, ausencia de ritualismo y eliminación de exigencias o trámites inconducentes para el logro de los objetivos sustantivos para los que se prevé dicha actuación o control.

El principio antes mencionado servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en aplicación del Reglamento aprobado por el Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992.

A todos los efectos del Reglamento aprobado por el Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992, se consideran servicios portuarios marítimos y terrestres, las actividades de prestación pública, privada o mixta, que se desarrollen en el recinto portuario, por las personas físicas o jurídicas habilitadas al efecto.

Los servicios portuarios comprenderán: A) SERVICIOS AL BUQUE (directos e indirectos).....Dragado, Señalización....(Art. 9º, D. 412/992).

(Condiciones generales para la prestación de servicios portuarios).

Los servicios portuarios que se presten en los puertos comerciales de la República, se cumplirán bajo las normas organizativas y de funcionamiento de dichos puertos y las específicas a tales actividades dispuestas en la Ley 16.426, en su reglamentación y normas generales y particulares, que deberán ser explícitamente acatadas por todos los intervinientes en la actividad.

Para la prestación de dichos servicios por empresas de capital privado o de economía mixta, será necesario que éstas actúen debidamente habilitadas, sin perjuicio de las concesiones, permisos o autorizaciones específicas que fueren del caso, relativas a los servicios portuarios en sí o al uso o afectación de bienes del dominio público o fiscal portuario y de acuerdo con las condiciones generales siguientes:

A) En caso de ser personas físicas, estar inscriptas como empresas unipersonales con el objeto de la prestación de servicios, de acuerdo a lo establecido en la correspondiente normativa especial.

En caso de ser personas jurídicas, estar legalmente constituidas de acuerdo con lo establezca la correspondiente normativa especial y, caso de que su capital esté

integrado por acciones, las mismas deberán ser nominativas.

B) Poseer las calificaciones técnicas y económicas que determinen las normas especiales correspondientes y quedar habilitadas e inscritas en el registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios y mantener en todo momento las condiciones que dieron lugar a su habilitación.

C) Cumplir con las normas generales y las especiales en materia laboral, tributaria, de la Seguridad Social, de seguridad en el trabajo y de policía portuaria.

D) Llevar actualizados sus registros de personal y contabilidad, entregando en tiempo y forma:

- La información que la Ley 16.246 y el Reglamento aprobado por el Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992, establecen para el ejercicio del contralor en el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad en el trabajo.
- Cuanta información le requiera la Administración Portuaria en el ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias y, en especial, la relativa a volúmenes movilizados o manipulados, costos por actividades y precios por los servicios prestados, en la forma y grado de agregación que aseguren la confidencialidad, pero de manera que se puedan consolidar y emitir las correspondientes estadísticas generales de interés. Estos formularios, así como los soportes en que deberán presentarse, se fijarán por la Administración Portuaria.

E) Respetar las tarifas máximas que se establecieron para la prestación de los servicios a que hace referencia el art. 7 de la Ley 16.246.

F) Asumir la contingencia empresarial de ganancia o pérdida.

Siempre que la Administración detecte o arribe a la convicción de que dicha actividad se desarrolla en condiciones comerciales desleales o representa la práctica de actos contrarios a la libre competencia, podrá aplicar las medidas conducentes al cumplimiento de su cometido legal de velar por la garantía de la misma.

G) Respetar y hacer respetar los bienes del dominio público y fiscal portuario puestos a su disposición, responsabilizándose por su correcta y eficiente utilización y pagando precios correspondientes.

H) Emplear equipos, utilaje y personal propio o de terceros, dentro del marco contractual convenido y de las normas generales y específicas que se dicten para la administración de los puertos y la coordinación de las actividades portuarias.

I) Prestar en igualdad de condiciones los servicios a su cargo a todos quienes lo soliciten, dentro de la concesión, permiso o autorización concedidos.

J) Mantener la continuidad, regularidad y eficacia de los servicios.

K) Actuar, para la prestación de los servicios, en un todo conforme a las disposiciones de la Capitanía del Puerto o quien ejerza sus funciones (Art. 10º, Decreto N° 412/992).

(Régimen de prestación de los servicios al buque y al pasaje).- Los servicios al buque y al pasaje se prestarán por empresas habilitadas al efecto y bajo el régimen de autorización o el de concesión o permiso, según corresponda. La Administración Portuaria, con la aprobación del Poder Ejecutivo, determinará el régimen de prestación en cada caso.

La citada habilitación se concederá por la Administración Portuaria, en las condiciones que se determinan en la reglamentación.

El régimen de concesión o permiso, no impedirá la libre competencia entre los concesionarios o permisionarios (Art. 11º, Decreto N° 412/992).

(Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios) .- A los efectos de inscripción de las empresas habilitadas al respecto, créase en la ANP el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios.

A los fines de la descentralización y facilitación del control y la gestión de las administraciones portuarias, existirá en cada puerto estatal un Subregistro de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios.

En el Registro General se anotará:

- La información aportada por cada empresa para su habilitación y actualizaciones posteriores.
- Las resoluciones de habilitación.
- La fecha de inscripción.
- Las resoluciones sancionatorias, caducidad en las que se necesite hacer uso de las garantías o seguros de las empresas.
- La fecha y causal de inhabilitación definitiva, incluida la baja voluntaria, en su caso.

La información antes citada provendrá de la que se disponga en los subregistros respectivos, alimentándose en forma de un sistema computarizado interconectado, a efectos de evitar duplicaciones y burocracia.

En los Subregistros de los puertos se anotará:

- Toda la información requerida en el Registro General, en lo que se refiere al puerto de que se trate y relativa a las empresas que prestan servicios en él.
- El legajo de la empresa, en la que constarán los antecedentes informativos y actuaciones relativos a la misma.

Un subregistro podrá acceder a la información del registro general, en lo que se refiere a empresas que presten servicios en otros puertos, sólo si se encuentran inscritas en aquél.

No podrán modificar la información de otros puertos, pero podrán hacer anotaciones relativas a plazos de caducidad de sanciones impuestas en cualquiera de ellos.

Los procedimientos y sistemas de funcionamiento y actualización del Registro y Subregistros, se fijarán por el MTOP, a efectos de coordinación general (Art. 14º, Decreto N° 412/992).

(Habilitación para prestar servicios portuarios).- La Administración Portuaria otorgará, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo a su propuesta, la habilitación correspondiente para prestar servicios portuarios, a las empresas que lo soliciten y cumplan con los requisitos que se exijan en la reglamentación, mientras actúen en el régimen y condiciones expresados en los artículos precedentes.

Las empresas, una vez habilitadas, deberán quedar inscritas en el Subregistro

correspondiente a su puerto, de donde pasará la información al Registro General, de acuerdo con el procedimiento que se establezca.

El incumplimiento o violación total o parcial de los requisitos de habilitación y normas de conducta antes expresados o la comisión de infracciones por las personas habilitadas, las harán pasibles de las sanciones que correspondan (Art. 15º, Decreto N° 412/992).

(Reglamento de Habilitación de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios).- El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la ANP, dictará el correspondiente reglamento para la habilitación de empresas prestadoras de servicios portuarios.

En él se establecerán y regularán de acuerdo con los criterios que se recogen en el Reglamento aprobado por Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992:

- Los requisitos jurídicos y administrativos.
- Los requisitos económicos.
- Los requisitos técnicos.
- El procedimiento de habilitación. (Art. 16º, Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992).

El Poder Ejecutivo dictó el Reglamento reclamado por la norma referida, mediante Decreto No. 413/992 de 1º de Setiembre de 1992, que establece los requisitos jurídicos, administrativos, técnicos y económicos que han de reunir las empresas prestadoras de servicios portuarios para ser habilitadas, como tales, en los Puertos de la República, así como los procedimientos necesarios al efecto. Dicho Reglamento ha sido objeto de posteriores modificaciones y agregados (V. Art. 2º del Decreto No. 105/993 de 2 de Marzo de 1993).

(Reglamento de Operaciones Portuarias).- El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la ANP, dictará el correspondiente reglamento de prestación de servicios portuarios y su régimen sancionatorio.

La reglamentación específica de los servicios, constituirá el Reglamento de Operaciones Portuarias y contemplará:

- La descripción de los servicios señalados en el art. 9 del Reglamento aprobado por el Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992, en su nivel de detalles, a efectos de información del usuario frente a la liquidación de precios, tarifas y otros derechos.
- El régimen de prestación de esos servicios, con la regulación básica que garantice su calidad, eficiencia y la seguridad de las personas, instalaciones, embarcaciones, maquinaria y equipos afectados, propios o de terceros.
- El régimen sancionatorio y disciplinario correspondiente (Art. 17º, Decreto N° 412/992).
- El Poder Ejecutivo dictó el Reglamento de Operaciones Portuarias y Capitanía de Puerto mediante el Decreto No 183/994 de 28 de Abril de 1994, que desarrolla el marco de las competencias específicas del Capitán de Puerto, así como los procedimientos de operaciones a ser adoptados

por las personas físicas o jurídicas que operan en los puertos uruguayos y los buques que recalcan en ellos o usan sus canales de acceso.

Destaque especial merece, en este contexto, el valor que las normas portuarias adjudican a las normas de seguridad, en cuya consagración, los textos exhiben tal amplitud que convocan, incluso a las normas generales del derecho ambiental nacional o a las particulares del derecho portuario inspiradas en la protección ambiental sectorial. Estas normas deben sumarse a las normas propiamente ambientales que se relevan luego por separado, por eso se las denomina de inspiración o incidencia ambiental, en cuanto, si bien están ordenadas a la protección y sanidad del ambiente, carecen del enfoque global y ecosistémico que caracterizan a las normas propiamente ambientales. Desde luego que, en un sentido amplio, son normas de protección de la naturaleza, de los recursos o de la biosfera y, en este particular sentido tan amplio, integran el plexo del derecho ambiental uruguayo. Secundariamente, puede afirmarse que estas normas de incidencia ambiental casual o sectorial, están confiadas en su aplicación y control, a autoridades sectoriales del sistema de transporte e infraestructura, cuando, de regla, las normas propiamente ambientales, son de competencia de las autoridades ambientales (MVOTMA, DINOT, DINAMA y, en su caso, Gobiernos Departamentales y Comisiones Internacionales).

(Seguridad. Régimen general y responsabilidad de los usuarios).- Quienes actúen en los puertos, Administración o usuarios, estarán obligados:

A. Al cumplimiento de las normas de seguridad que se dicten por la Administración

Portuaria y la Prefectura Nacional Naval.

B. Al cumplimiento de todas las normas locales y/o nacionales pertinentes.

C. Al uso y manipulación correctas y responsables de los medios, instalaciones o mercaderías.

D. A la contratación y mantenimiento al día de las pólizas de seguros que requiera la Administración Portuaria para cobertura de riesgos y responsabilidades. Estos seguros serán independientes de los de automóviles o maquinarias normalmente contratadas en plaza.

Quienes incumplan estas pautas de actuación, serán responsables por los daños causados, sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionatorio general de los puertos, en su caso (Art. 96º, Decreto N° 183/994).

(Polución del área portuaria. Basuras y desperdicios).- Sin perjuicio de que la Administración Portuaria establezca los oportunos mecanismos para limpieza y recogida de residuos y de la responsabilidad de quienes operan en los muelles, expresada en el Artículo 95 del Reglamento aprobado por el Decreto 183/994, de 28 de abril de 1994, todos los implicados en la actividad portuaria deberán respetar los contenidos de la Convención Internacional para la Prevención de Polución de los Barcos (MARPOL). En especial:

A. En cumplimiento del Anexo I de la Convención MARPOL, un buque que desee descargar desperdicios aceitosos debe contratar la descarga con una compañía debidamente autorizada.

Todos los requerimientos relativos a las empresas autorizadas deben ser fijados por la Administración Portuaria, en cumplimiento de la reglamentación vigente. Las operaciones de descarga deben ser informadas previamente a la Capitanía de

Puerto y a la Prefectura Naval. En caso de terminales especializadas, se notificará al jefe de operaciones de la terminal, antes de concretar esta operación.

B. El Anexo V de la Convención MARPOL requiere existan facilidades de recepción disponibles para aquellos buques que expresen, con anticipación, la necesidad de retiro de los desperdicios generados en él.

Para poder cumplir los requerimientos marítimos y de comercio a través del puerto, la Administración Portuaria deberá preparar una lista actualizada de empresas idóneas para la recepción de desperdicios y su disposición final.

Los concesionarios de áreas portuarias o de terminales o facilidades que signifiquen el uso preferencial de muelles, deberán disponer de facilidades de recepción de residuos acordes con los requerimientos de su actividad y los específicos contenidos en sus cláusulas concesionales.

Para residuos especiales se podrán disponer facilidades generales de puerto, que podrán ser públicas o privadas. Quienes deseen utilizar alguna de estas facilidades, deberán avisar a la Capitanía de Puerto con veinticuatro (24) horas de anticipación, de la intención de un buque de descargar desperdicios en ella, de forma que se pueda programar el trabajo, sin causar demoras indebidas a los buques.

La Administración Portuaria deberá asegurar el suministro de medios públicos o privados de recepción de residuos de alimentos, plantas, carne y otros desperdicios orgánicos potencialmente infecciosos, a solicitud del buque.

Estos desperdicios orgánicos deben ser manejados en medios considerados idóneos por la Sanidad Vegetal, Animal y Marítima. La Autoridad Portuaria mantendrá una lista de las facilidades de recogida y tratamiento existentes y de las empresas habilitadas para ello, en su caso. El incumplimiento de estas normas se considerará infracción grave (Art. 100º, Decreto N° 183/994).

(Evacuación de aguas servidas).- La evacuación de aguas servidas de cualquier tipo en el recinto portuario, está estrictamente prohibida y será considerada como una falta grave. Lo anterior es sin perjuicio de las competencias de la Prefectura Nacional Naval en las aguas jurisdiccionales nacionales (Art. 101º, Decreto N° 183/994).

(Descarga de lastre o desperdicios).- La descarga de lastre, líquidos de sentinas, desperdicios, basura, escombros o cualquier tipo de residuos en las aguas del recinto portuario, canales de acceso y circulación o en cualquiera de las instalaciones portuarias, está estrictamente prohibida y se considerará infracción grave.

Para realizar estas operaciones deberá, previa notificación a la PNN, contactarse directamente con la Administración portuaria o, en su caso, con las empresas habilitadas para bombeo de aceite o fango, recolección de basura o desperdicios sólidos y actuar según las disposiciones de la Convención MARPOL (Art. 102º,

Decreto N° 183/994).

Asimismo el Derecho Portuario nacional, ha desenvuelto una normativa sancionatoria específica. La norma de base de este derecho sancionatorio, viene dada por el mandato consagrado en el ya aludido Art.9º de la Ley de Puertos, que sienta el principio de sujeción de las empresas privadas a las normas de organización y funcionamiento del puerto, las que se sancionan con facultades punitivas administrativas. Las normas de desarrollo reglamentario, efectivizaron la potestad sancionatoria.

(Prohibición de arrojar basura).- Se sanciona con 15 U R - Queda terminantemente prohibido arrojar al agua desde cualquier embarcación y dentro de los límites de los puertos desperdicios, basura y/o cualquier otro material susceptible de ensuciar el agua. El monto de esta multa será graduado de acuerdo con la importancia de la infracción no pudiendo ser nunca inferior al 20% de lo establecido al margen de este artículo (Art. 38º, del Decreto 100/991 del 26 de Febrero de 1991, que aprueba el Reglamento de Uso de espacios acuáticos, costeros y marítimos).

(Alije de petróleo).- Se sanciona con 380 UR - Queda terminantemente prohibido en aguas jurisdiccionales, la realización de operaciones de alije de petróleo crudo y sus derivados, limpieza o achique de sentinas, aceites inflamables o sustancias oleosas sin la correspondiente autorización otorgada en cada caso por la autoridad competente. Cuando esta operación estuviera a cargo de buques o embarcaciones de bandera extranjera, además de la multa que se menciona al margen le será aplicada la sanción dispuesta en los artículos 28 de la Ley N° 12.091 sobre Navegación y Comercio de Cabotaje y 62 del Decreto N° 23.913 reglamentario de la misma (Art.39º, del Decreto 100/991).

(Derrame de petróleo (crudo o derivado)).- Se sanciona con 1000 UR - Cuando la Autoridad Marítima constate que se han producido derrames de petróleo crudo o sus derivados, aceites inflamables o sustancias oleosas a consecuencia de operaciones de alije, carga o descarga, limpieza de tanques fuera de la zona autorizada o por ser arrojadas desde la costa a las aguas, el monto de multa se regirá en la forma siguiente:

- De hasta 10 metros cuadrados de superficie ocupada por el derrame, se cobrará 40 UR por metro cuadrado.
- Cuando la superficie sea mayor que la antes indicada, se cobrará, adicionándola a la anterior, la suma de 6 UR por cada metro cuadrado o fracción.(Art. 40º, del Decreto 100/991)

Algunas de estas normas de incidencia ambiental sectorial, incorporan a su regulación, específicamente, al medio ambiente como concepto.

(Restricciones al uso del dominio portuario).- Dentro de los recintos portuarios, sólo podrán llevarse a cabo por los particulares aquellas actividades, construcciones o instalaciones que sean acordes con los usos y planificación

portuarios y con la legislación, su reglamentación y normas complementarias.

En especial se prohíben aquellas instalaciones o edificaciones que se destinen a residencia o habitación permanente, tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, tendido de cualquier línea aérea o subterránea o publicidad de cualquier tipo, no autorizadas por la Administración Portuaria. A los efectos no se considera publicidad los carteles informativos y los rótulos indicadores relativos a establecimientos o empresas, concesionados, permisazos o autorizados, que se coloquen dentro o en los límites del área otorgada.

Cualquier actividad, instalación o construcción que pueda resultar potencialmente peligrosa para el medio ambiente, deberá ser puesta en conocimiento de la Administración Portuaria, a efectos de su control expreso. En todo caso, la Administración Portuaria ejercerá la más estricta vigilancia sobre estas situaciones y exigirá que se tomen las debidas precauciones para minimizar y compatibilizar el impacto ambiental (Art. 42º, Decreto N° 412/992).

El Art. 5º del Decreto 413/994, exige entre la documentación a presentar por las Empresas interesadas en habilitarse para la prestación de servicios portuarios, "Propuesta de seguro de responsabilidad civil, que cubra los riesgos por reclamaciones; y daños a personas, bienes, instalaciones o al medio ambiente, aceptada por el Banco de Seguros del Estado o compañía que opere legalmente autorizada para ello" (literal h).

(Requisitos relativos al seguro).- Las empresas estarán obligadas, para la prestación de servicios portuarios, a suscribir póliza o pólizas de seguros de responsabilidad civil y cobertura de riesgos por reclamaciones y daños tanto a las personas, bienes o instalaciones como al medio ambiente, producidos como consecuencia de su actividad de prestación de servicios.

En el caso de que la empresa esté prestando servicios derivados de una concesión, permiso o autorización, las condiciones establecidas por la Administración Portuaria para el otorgamiento, contendrán la evaluación del riesgo total a cubrir por la empresa, con el fin de evitar doble cobertura.

La cobertura de daños y responsabilidades de las empresas que presten servicios portuarios directamente relacionados con la maniobra de buques, su aprovisionamiento de combustible o la operación portuaria, deberá establecerse en forma acorde con los estándares internacionales.

La suscripción de la póliza o pólizas será anual y se renovará en la fecha en que se actualice la documentación general de la empresa y su garantía. (Art. 9º, Decreto N° 413/992, de 1 de setiembre de 1992)

En algún caso, la protección ambiental puede imponer una actuación excepcional en la prestación de servicios portuarios.

(Prestación de servicios en régimen de excepcionalidad).- No obstante lo dispuesto en el artículo 67 del Decreto N° 412/992 de 1º de setiembre de 1992, cuando mediaren razones excepcionales de urgencia que puedan determinar graves perjuicios al interés público, a la economía nacional, al medio ambiente, al

comercio exterior de la nación o a la seguridad de las personas, las embarcaciones o las cargas, así como de las instalaciones y equipos portuarios, la ANP podrá ordenar al Capitán del Puerto la toma de decisiones tendientes a solucionar la situación planteada, dando cuenta de inmediato al Poder Ejecutivo, quien determinará la continuidad o no de las medidas adoptadas.

En aplicación de la orden recibida, el Capitán del Puerto podrá emplear los medios con que cuente la Administración Portuaria para actuar o dictar las medidas administrativas conducentes a que se actúe a través de terceros, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 20 del Reglamento aprobado por Decreto N° 412/992 de 1° de setiembre de 1992. (Art. 68°, Decreto N° 412/992)

La protección ambiental se integra a los objetivos e instrumentos de la política portuaria nacional.

(Política portuaria nacional).- Serán objetivos de la política portuaria nacional, los siguientes:

B) El logro de la mejor disposición económica y estratégica de los medios técnicos e inversiones destinados al desarrollo de los puertos a fin de obtener una alta rentabilidad de los recursos nacionales asignados al sistema portuario y la más adecuada protección del medio ambiente (Art. 3°, Decreto N° 412/992).

(Instrumentos de la política portuaria).- Para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Administración Nacional de Puertos (ANP) se valdrá de instrumentos como:

A) Integración en la política nacional de transporte. Elaborar la oportuna planificación portuaria, integrándola en una coherente política nacional del transporte.

B) Tecnificación operacional y de gestión. Favorecer la aplicación, tanto por el Estado como por los sectores interesados, de modernas técnicas de organización operacional y de gestión de los servicios.

C) Planificación subsectorial. Estructurar la planificación general en planes directores de los puertos, que permitan, con la captación de capitales privados, instrumentar una adecuada política de inversiones, expansión, aprovechamiento de oportunidades geográficas, protección del medio ambiente y establecimiento de estrategias de comercialización de las nuevas facilidades portuarias obtenidas, para promover los tráficos portuarios dentro y fuera del país (Art 4°, Decreto N°412/992).

(Potestad sancionatoria. Infracciones al reglamento).- Respecto de los concesionarios, permisionarios o personas autorizadas, la potestad sancionatoria de la Administración es de principio, no requiere texto expreso y está sujeta a las limitaciones que imponen los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación al fin y las que surgen de la Constitución y la Ley.

A los efectos se definen como infracciones, las acciones u omisiones contrarias a lo prescrito en la Ley 16.246, su reglamentación y normas generales y

particulares, que signifiquen incumplimiento de las disposiciones de organización, funcionamiento, preservación y uso de bienes públicos, de derechos de terceros, de la libre competencia en su caso, de la seguridad y tráfico marítimos o de la preservación del medio ambiente y cualquier otra que sea de aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior y como norma de buena administración, el régimen sancionatorio contendrá al menos la clasificación de las categorías de infracciones y sus sanciones correspondientes, de acuerdo a lo que se especifica en el reglamento aprobado por el Decreto N° 412/992, de 1 de setiembre de 1992, así como la tipificación de las infracciones de ocurrencia más usual en la actividad. Asimismo contendrá la determinación del órgano u órganos en los que resida la potestad sancionatoria.

Los tipos de infracciones a considerar, que lo serán con carácter general para cualquier norma en que se contemplen, se clasificarán dentro de la gradación siguiente:

A) LEVES: Serán aquellas acciones u omisiones que no tengan la consideración de graves o muy graves.

B) GRAVES: Serán aquellas acciones u omisiones que no tengan la consideración de muy graves y supongan: la reiteración de una determinada infracción leve antes del plazo establecido para su prescripción; lesiones a personas que motiven su incapacidad laboral por un período inferior a veinte (20) días; daños o perjuicios superiores a doscientas (200) UR e inferiores a mil (1000) UR; la realización de actos contrarios a la libre competencia; la puesta en peligro de la seguridad de la infraestructura o instalaciones portuarias, del buque o de la navegación, según el criterio de la Autoridad competente.

C) MUY GRAVES: Serán aquellas acciones u omisiones que supongan: la reiteración de una determinada infracción grave antes del plazo establecido para su prescripción; lesiones a personas que motiven su incapacidad laboral por un período superior a los veinte (20) días; daños o perjuicios superiores a las mil (1000) UR; la realización de actos contrarios a la libre competencia, en forma repetida o que afecten a la prestación de servicios directos a los buques, a las mercaderías o al pasaje; la puesta en grave peligro de la seguridad de la infraestructura o instalaciones portuarias, del buque o de la navegación, según el criterio de la Autoridad competente.

La expresión conceptual de las infracciones, contenida en los incisos anteriores, no tiene carácter exhaustivo sino meramente enunciativo. La Administración, de conformidad con lo establecido en el inciso primero de este artículo, podrá incluir en la clasificación que estime adecuada, cualquier acción u omisión que, a su juicio, sea constitutiva de infracción. (Art. 18º, Decreto N° 412/992).

La anterior es la norma reglamentaria fundamental, aunque desde luego no es la única, pero un detallamiento mayor de este régimen sancionatorio, no es preciso analizarlo en el contexto de esta Consultoría. Baste solamente relevar aquí, un complemento esencial del régimen, vinculado a las relaciones concesionales y, por tanto, de aplicación al caso.

(Régimen sancionatorio general y relaciones concesionales.)- El marco

normativo general y, específicamente, el relativo a la potestad sancionatoria de la Administración y el de organización y funcionamiento de los puertos, se reputarán aceptados por los usuarios y cuantos actúen en ellos, como parte de sus obligaciones contractuales para trabajar en las áreas portuarias de titularidad pública.

Los Pliegos de licitación y contratos de las concesiones y/o permisos a otorgar a terceros, para la ocupación o el uso de las zonas portuarias, deberán contener explícitamente la sujeción al régimen normativo y sancionatorio general y al específico que corresponda.

Las infracciones a que se refieren los supuestos contemplados en el Reglamento aprobado por el Decreto N° 183/994, de 28 de abril de 1994, son las tipificadas en el Artículo 18 del Decreto N° 412/992 y estarán sujetas a las sanciones correspondientes, de acuerdo a su gravedad, reincidencia, etc. sin perjuicio de otras acciones que pudiera ordenar el Capitán de Puerto, en uso del régimen a que se refiere el Artículo 20 del citado Decreto (Art. 37º, Decreto 183/994).

El Derecho Portuario ha establecido, en el nivel reglamentario, el régimen jurídico de los servicios y operaciones portuarias de dragado y señalización.

(Dragado).- El servicio de dragado se prestará indirectamente en régimen de concesión por empresas privadas o mixtas de derecho privado.

Alternativa o complementariamente, el servicio podrá ser prestado por la ANP o la DNH, según corresponda, en forma directa mediante contratación de servicios u obras con empresas privadas (Art. 7º, Decreto N° 57/994).

(Servicios relacionados con la seguridad. Señalización.)- El servicio de señalización se mantiene a cargo de la Armada Nacional, a través de su Servicio de Iluminación y Balizamiento (Art. 9º, Decreto No. 57/994).

Normas de Derecho Ambiental

Saliendo del campo del Derecho Portuario hacia el Derecho Ambiental, en cuyo dominio lógicamente se inscriben las normas de protección del ambiente, de calidad de aguas, de sedimentos, disposición de residuos sólidos, en especial de lodos del dragado, se impone comenzar la descripción analítica sistemática de las normas de aplicación al caso, por el mismo artículo 47 de la Constitución, norma directriz del sistema normativo institucional ambiental de la República.

Dicha norma, al declarar de interés general la protección del medio ambiente, no solamente da fundamento jurídico cimero al orden público ambiental o ecológico, sino que impone la obligatoriedad del servicio público ambiental o administración estatal, precisamente para servir, al interés general. El Estado existe, en un régimen político social del tipo del consagrado en la Carta uruguaya, solamente para el mejor servicio del interés general, esto es, aquel campo de la vida social, integrado por acciones que interesan al orden público. La Autoridad Ambiental y la Administración Pública del Ambiente, deviene un imperativo de la Constitución. La

materia ambiental, como cometido o tarea a cargo del Estado y sus Poderes, es de creación constitucional como materia autónoma.

Toda la legislación subordinada, así como la institucionalidad ambiental, establecidas para la protección del ambiente, deben reconducirse y valorarse a la luz del precepto del Art. 47 constitucional. Tanto las normas como los órganos deben servir efectivamente a la protección del ambiente.

El numeral 29 del Art. 2º del Decreto 349/005 dispone que se debe someter a la autorización ambiental previa el *"Dragado de cursos o cuerpos de agua con fines de navegación; con excepción de los dragados de mantenimiento de las vías navegables"*.

La **declaración de principios ambientales de la ANP** fue promulgada como resolución del Directorio en el año 2002, y en ella la institución se compromete a los puntos que a continuación se transcriben desde la misma:

1. *Respetar la legislación ambiental nacional vigente así como aquellos convenios, directrices, resoluciones internacionalmente ratificados por la República Oriental del Uruguay y orientados en su conjunto a proteger el medio ambiente portuario.*
2. *Actuar, conforme a la Constitución, la Ley y otros Acuerdos, según la ética del desarrollo sustentable.*
3. *Tomar medidas de carácter voluntario para considerar siempre que resulte posible y apropiado la aplicación oportuna de normas ambientales de carácter interno, acordes con la Ley.*
4. *Supervisar a través de su Gerencia General las políticas y medidas relativas al medio ambiente en un todo de acuerdo con los lineamientos emanados del Directorio de la Institución.*
5. *Establecer un Sistema de Gestión Ambiental, para introducir la protección medioambiental como parte integrante de las prácticas comerciales y de gestión.*

El Sistema de Gestión Ambiental (SGA) tendrá por objeto:

- *Promover la ética ambiental entre los interesados en la actividad portuaria, las entidades asociadas o relacionadas con los mismos y estimular la importancia de la responsabilidad individual en general y de modo particular en lo que hace a la aplicación del SGA.*
- *Promover las más adecuadas relaciones interinstitucionales con los sectores públicos y privados de la comunidad portuaria, que abarquen, las consultas con las comunidades y autoridades locales así como con los organismos competentes en las diversas manifestaciones de la temática ambiental.*

- *Establecer planes de respuesta para hacer frente a cualquier posible incidente en las zonas portuarias, minimizando los impactos ambientales negativos en los espacios fluvio-marino y terrestres, que puedan causar daños al ecosistema marino y costero y al medioambiente en general.*
 - *Realizar exámenes y revisiones periódicas de las Políticas Ambientales y del Sistema de Gestión Ambiental, teniéndose para ello en cuenta los resultados de las investigaciones más recientes relativas al medio ambiente y la dinámica del comercio.*
 - *Brindar a todo el personal el apoyo necesario para lograr actitudes proactivas en temas ambientales, destacando que el mantenimiento y la preservación de la calidad ambiental son una responsabilidad de todos los que desempeñan tareas en la Empresa.*
 - *Integrar la dimensión ambiental a los planes, programas, actividades y operaciones de la Empresa en todas sus etapas.*
 - *Favorecer la más adecuada integración de los puertos a las respectivas ciudades.*
 - *Incorporar los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la normativa nacional y departamental vigente en materia ambiental.*
 - *Adoptar las acciones necesarias para instrumentar el cumplimiento en forma integral de los lineamientos ambientales, entre otros, del MERCOSUR, OMI (MARPOL 73/78), Normas ISO que correspondan y las directivas ambientales de la Organización Mundial del Comercio.*
6. *Facilitar, cuando sea posible, recursos adecuados para apoyar las investigaciones sobre asuntos ambientales relacionados con las actividades del sector.*

La **Política Ambiental** de la ANP fue aprobada por Resolución de Directorio R.552/3404 05/04/06. La misma se transcribe a continuación:

La Administración Nacional de Puertos, reconoce en sus Principios Ambientales, las responsabilidades respecto a la prevención y preservación del Medio Ambiente, por lo tanto se compromete a:

- 1) *Adoptar, documentar, implementar y mantener las medidas necesarias para minimizar los impactos ambientales que puedan ocasionarse en las operaciones portuarias en general.*
- 2) *Establecer metas y objetivos que tiendan a la mejora ambiental continua.*
- 3) *Registrar, todas las actividades definidas en procesos de gestión que sirvan de indicador del desempeño ambiental.*
- 4) *Cumplir y observar atentamente el cumplimiento de todos los extremos legales ambientales, normas y procedimientos, en el ámbito de la A.N.P. y en sus áreas concesionadas, que eviten efectos adversos sobre el Medio Ambiente, incidiendo*

directamente sobre la prevención de la contaminación, como así además, proteger a las personas, empresas y a la Comunidad Portuaria en general.

5) Establecer los canales de comunicación necesarios para difundir en forma amplia al personal, proveedores, empresas concesionarias y a la Sociedad en su conjunto, sobre los procedimientos y estándares establecidos.

También ha elaborado la Guía Ambiental para Obras del Sector Puertos (Versión 1 Junio de 1998, con una Segunda versión en Julio de 2006, con regulaciones específicas sobre obras en el fondo acuático y de dragado en especial (sobre todo, numeral 15.1). Son normas de plena aplicación.

1.6.2 Aspectos materiales regulatorios de las normas de fuente internacional

En el caso resultan de aplicación, tanto normas bilaterales como multilaterales. Entre las primeras corresponde identificar el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (1973) y el Convenio con la Rpca. Argentina para prevenir incidentes de contaminación producidos por hidrocarburos, aprobado por nuestra ley nacional No. 16.272 de 23 de Junio de 1992.