

Remoción, extracción, traslado y desguace de buques, aeronaves, restos náufragos y construcciones hundidos o inactivos en aguas jurisdiccionales y la Cuenca Matanza Riachuelo. Recientes modificaciones a su regimen jurídico.

***Remoción, extracción, traslado y desguace de buques, aeronaves,
restos náufragos y construcciones hundidos o inactivos en
aguas argentinas y en la Cuenca Matanza Riachuelo.
Recientes modificaciones a su regimen jurídico.***

Por

Dr. Julio César Villano

**Trabajo presentado al Instituto de Derecho de la Navegación
de la
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires**

Buenos Aires, Mayo de 2008

(*) Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Instituto de Derecho de la Navegación, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro de la Comisión de Abogados del Consejo Portuario Argentino. Docente en la asignatura “Derecho Marítimo”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA). E-mail: jvillano@estudiovillano.com.ar

INDICE

- 1. Noción.**
- 2. El tema.**
- 3. El plano internacional: nuevo Convenio de Nairobi (2007).**
- 4. Primera parte: normativa aplicable a los bienes en aguas jurisdiccionales argentinas.**
 - 4. 1. Antecedentes históricos.**
 - 4. 2. El tema en la Ley de Navegación hasta la sanción de la ley 26354.**
 - 4. 3. El nuevo regimen legal.**
 - 4. 3. 1. Buques, artefactos navales o aeronaves náufragos o inactivos y objetos peligrosos en aguas jurisdiccionales que son obstáculo o peligro.**
 - 4. 3. 2. Buques y artefactos navales de bandera no identificada.**
 - 4. 3. 3. Obstáculos y peligros para la navegación o el medio ambiente.**
 - 4. 3. 4. Abono y recupero de gastos.**
 - 4. 3. 5. Existencia de causas judiciales pendientes.**
- 5. Segunda parte: las nuevas normas específicas para la Cuenca Matanza Riachuelo.**
- 6. Conclusiones.**
- 7. Anexo documental: Texto completo de la nueva Ley N° 26.354.**

1. Noción.

Sabido es que los buques y aeronaves en tanto objetos creados por el hombre para recorrer grandes distancias y trasladar –con finalidades diversas- carga y personas posibilitan la existencia y desarrollo de dos ramas autónomas del Derecho: el derecho de la navegación y el aeronáutico, respectivamente ¹.

A su vez, los buques y aeronaves –que por su naturaleza jurídica son *bienes registrables* y *cosas registrables*, respectivamente- tienen una vida útil, se van desgastando con el uso y el paso del tiempo y van quedando obsoletos en función de las necesidades comerciales de cada empresa (mayor capacidad de carga / menor consumo de combustible, por ejemplo), de las pautas y controles ambientales a que está sometidos (menor grado de emisiones / impacto negativo en el cambio climático) y en general gracias a los avances de las nuevas tecnologías aplicadas a su construcción, uso y operación técnica y comerciales.

En circunstancias normales y llegado el momento se los suele retirar de la operación -en una época generalmente prevista de antemano- conforme las políticas de las empresas, las inversiones que se realicen para renovación de su flota y el ritmo que vayan exigiendo las normas legales y técnicas respectivas.

2. El tema.

Ahora bien, el objeto del presente trabajo no lo constituyen los buques y aeronaves antes mencionados sino aquellos que se encuentran varados, hundidos o inactivos en aguas jurisdiccionales argentinas y constituyan un peligro u obstáculo para la navegación, para las operaciones o infraestructura portuarias, para el medio ambiente, o que sean considerados riesgosos de hundimiento. Evidentemente, en tales circunstancias dichos objetos no son aptos para cumplir la finalidad que fueron

¹ Al estudiar el Particularismo y Autonomía de las ramas jurídicas Ray enseña que el concepto de autonomía en derecho “*es esencialmente relativo y difícil de precisar*” agregando que los autores contemporáneos se han ocupado de la autonomía del derecho comercial, fiscal o tributario pero “*no ponen ningún énfasis en la relatividad del término*” (Ray José D. Derecho de la Navegación, Ed Abeledo Perrot 1966, p. 72 y sigtes) y concluyendo que el derecho de la navegación y el aeronáutico son dos ramas autónomas. En idéntico sentido se ha manifestado Videla Escalada en su tesis doctoral sosteniendo la autonomía del derecho aeronáutico. Contrariamente a ello, Douglas Maldonado si bien reconoce la autonomía del Derecho de la Navegación (que comprende a ambos sectores: marítimo y aeronáutico) participa de la línea de pensamiento de Ortiz de Guinea que refiere al “*vehículo navegatorio*” (buque y aeronave) que al desplazarse por un medio distinto del de tierra genera normas y principios específicos y concluye negando la autonomía al derecho aeronáutico (Douglas Maldonado, Jorge ¿Existe un Derecho Aeronáutico Autónomo? Ed Plus Ultra, 1976, pág. 73 y sigtes). Más recientemente, y respecto de la autonomía del régimen jurídico de las actividades portuarias, hemos tenido oportunidad de expresar nuestra opinión al redactar las Conclusiones de las I Jornadas Internacionales de Derecho Portuario, organizadas por el Consejo Portuario Argentino el 18.11.04, que pueden leerse en internet, en la siguiente dirección http://www.consejoportuario.com.ar/eventos_cpa.aspx?id=3

concebidos -sea porque intervinieron en un accidente o bien porque fueron desactivados, culposa o deliberadamente² a veces constituyendo claros ejemplos de una *chatarra* que, según las épocas y vientos de la economía imperante, puede o no tener valor económico en sí misma.

En todos esos supuestos resultan de aplicación las normas sobre remoción y extracción de buques y aeronaves (y sus restos náufragos) fijadas por los artículos 17 a 25 de la Ley de Navegación³ lo cual –adelantamos desde ahora- no impide el funcionamiento del régimen de responsabilidad del propietario y armador de buques establecido por el art. 175 y concordantes de la Ley de Navegación, frente a créditos marítimos *distintos* de los originados en las operaciones de remoción, reflotamiento y extracción regulados por los arts. 17 a 25 de dicha Ley.

Enfocando el análisis en el ámbito de la responsabilidad del propietario o armador de buques, aeronaves y sus restos náufragos por remoción, reflotamiento y extracción de tales bienes hay que destacar que el marco jurídico aplicable ha sido ampliado y modificado recientemente.

En efecto, el 25 de marzo de 2008 se publicó en nuestro país la Ley N° 26.354 que introduce importantes reformas a la Ley de Navegación, específicamente al esquema fijado por los artículos 17 a 24⁴ de dicha Ley (Sección segunda -“*De las cosas náufragas en aguas jurisdiccionales*”- del Capítulo I -“*De los bienes destinados a la navegación*”- del Título II -“*De las normas administrativas*”- de la misma). Cabe destacar que dicho régimen ya está en vigor porque al no fijarse un plazo a partir del cual cobran vigencia los preceptos de la Ley N° 26.354, resulta de aplicación lo normado por el art. 2° del Código Civil.

En este trabajo analizamos dichas modificaciones y su correlato con el sistema anteriormente en vigor. En tal sentido, desde ya señalamos que el nuevo régimen legal resulta más moderno, idóneo y amplio que el anteriormente vigente por numerosas razones, entre las cuales señalamos las siguientes: 1°) incluye bajo su órbita “*un universo mayor de bienes jurídicamente tutelados*” al incluirse, por ejemplo, al medio ambiente y a los buques, artefactos navales, aeronaves y sus restos náufragos considerados riesgosos de hundimiento, 2°) delimita mejor las acciones a emprender por la autoridad marítima, 3°) incluye y define -“a los fines de esta ley”- el concepto de buques, artefactos navales, aeronaves y objetos o construcciones de cualquier naturaleza

² Al tema se refieren –entre otras personalidades vinculadas a las actividades portuarias- Juan Chiappino (destacando específicamente, la necesidad de contar con recursos) y el Dr. Víctor Colace (desde su experiencia legal en el tema) en la revista *Pesca y Puertos de la Patagonia* N° 199, Año IV. 31 de Marzo de 2008.

³ Ley número 20.094, de 1973. Accesible vía internet en la siguiente dirección: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43550/norma.htm>.

⁴ En realidad, esta Sección segunda –que como dijimos trata “*De las cosas náufragas en aguas jurisdiccionales*”- comprende los arts. 16 a 25. Se modificaron los arts. 17 a 24 dejándose intacto el 25 que establece la obligación de dar intervención a la Aduana en todos los supuestos comprendidos en esta Sección.

“inactivos”, y 4º) abarca dentro de su ámbito de aplicación a los objetos o construcciones de cualquier naturaleza en aguas jurisdiccionales argentinas.

Sin embargo esos indudables avances y las bondades de la técnica jurídica de la nueva ley no impiden advertir que, en la práctica, frente a la importantísima inversión que suele requerir este tipo de operaciones y tienen -como contrapartida negativa- el escaso valor económico en el mercado que puede representar la chatarra que se reflote, el problema central en esta cuestión siga radicando en la imperiosa necesidad de que se asignen fondos específicos para permitir que la autoridad marítima cuente con recursos que le permitan afrontar sus obligaciones, en particular las de actuar *de oficio* conforme han sido establecidas por el último párrafo del nuevo art. 17 que expresamente determina su cumplimiento con medios propios o tercerizados.

En efecto, dicha norma se aplica a lo que puede reputarse como casos más graves ya que es aplicable a buques, artefactos navales y aeronaves comprendidos en dicho artículo “*y que por su estado de deterioro hayan perdido su individualidad técnico jurídica*”. En tales supuestos, la norma no duda en determinar cuáles son los pasos a seguir estableciendo lisa y llanamente que los mismos “*serán eliminados de los registros respectivos, procediendo la Autoridad Marítima de oficio, con sus propios medios, o a través de terceros, a la extracción, remoción y/o desguace de los mismos, con cargo a sus responsables*” (art. 17, últ. párr.).

Debe tenerse presente que la falta de fondos siempre representa un obstáculo en el accionar de todo organismo estatal. Si bien la autoridad marítima está, a partir del nuevo régimen legal, facultada expresamente para llamar a licitación para extraer o remover los objetos que representen casos más graves, lo cierto es que el contar con los fondos específicos sigue siendo indispensable frente al (prácticamente nulo) monto que por ejemplo actualmente puede recuperarse como consecuencia del remate de bienes reflatados o desguazados. La experiencia profesional nos ha enseñado que la Prefectura en general cuenta con personal altamente capacitado y equipamiento apto (grúas con enorme potencia) para tales fines lo que harían *–prima facie–* más económica la realización de las operaciones en forma directa. Como siempre, la utilidad y conveniencia práctica de tomar esa decisión o hacerlo a través de un procedimiento licitatorio, dependerá de los factores y circunstancias que se ponderen en cada puerto en particular.

Para finalizar puntualizamos que las modificaciones al régimen bajo estudio abarcan dos planos o ámbitos de aplicación claramente individualizados y que pueden distinguirse conforme los objetos a remover se encuentren en aguas jurisdiccionales argentinas o se hallen dentro de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Por ello abordaremos el tema dividiéndolo en dos partes claramente diferenciadas: la primera es relativa a lo que podríamos denominar el régimen jurídico general o aplicable al tema en todas las aguas jurisdiccionales argentinas, y la segunda parte se aplica exclusivamente a la mencionada Cuenca. Por su parte, la Ley N° 26.354 se divide en dos capítulos que coinciden con tales etapas: el

primero (arts. 1 a 9) modifica el regimen general en la materia y el segundo capítulo (art. 10 de la Ley N° 26.354) se aplica exclusivamente a la Cuenca en trato.

3. El plano internacional: nuevo Convenio de Nairobi (2007).

La Organización Marítima Internacional (OMI) en su primer reunión celebrada en Africa aprobó en mayo de 2007, durante la Conferencia Internacional sobre la Remoción de Restos de Naufragio el Convenio de Nairobi (Kenia) que recién se halla en su primera etapa, es decir “abierto para su firma”⁵.

Por su relación temática con este trabajo y tratándose de un marco internacionalmente aprobado por la OMI (aunque no en vigor, todavía) mencionaremos los principales aspectos del mismo advirtiendo desde ya que su objetivo difiere de casos como los que son objeto de análisis en este trabajo (es decir, las facultades y obligaciones de reflotamiento en aguas interiores de buques y aeronaves reflejando – sobre todo- las medidas a tomar con los que se hallan en inmediaciones de los puertos o inactivos en sus muelles), sino a aquellos casos de buques que protagonicen un naufragio obligando a notificar el siniestro al Estado ribereño más cercano, fijando la obligación de advertir a los marinos y Estados ribereños sobre los restos del naufragio y enunciando acciones a emprender por los Estados para localizar al buque o sus restos náufragos.

En apretada síntesis destacamos que son los aspectos sustanciales del Convenio de Nairobi: el establecimiento de un regimen específico de responsabilidad del armador; la imposición de un *seguro obligatorio* u otro *respaldo financiero* que cubra los costos de remoción; el reconocimiento de una acción directa del Estado contra la aseguradora; los *criterios para determinar el riesgo* que representan los restos del naufragio frente a las rutas y el tipo de tráfico marítimos y la vulnerabilidad de las instalaciones portuarias; el *daño probable ambiental* por la liberación de carga o hidrocarburos al medio marino; los *derechos y obligaciones* de las partes y las normas para los buques y restos de *naufragios potencialmente peligrosos*.

4. Primera parte.

Normativa aplicable a los bienes en aguas jurisdiccionales argentinas.

4. 1. Antecedentes históricos.

⁵ Hasta el 18.11.08 fecha a partir de la cual sólo podrá ser objeto de ratificación o adhesión por los Estados interesados.

4. 2. El tema en la Ley de Navegación hasta la sanción de la Ley 26354.

Este régimen jurídico tenía la característica de ser uniforme para todo el país y distinguía únicamente dos situaciones según que los buques, artefactos navales, aeronaves o sus restos náufragos fueran un obstáculo o peligro insalvable o inminente para la navegación.

En efecto se requería que los mismos:

- i)* cumplieran dos requisitos, a saber: 1º) se encontraran hundidos o varados en aguas jurisdiccionales y, 2º) constituyeran un obstáculo o peligro insalvable para la navegación, o bien;
- ii)* solo representaran un obstáculo o peligro inminente para la navegación.

Las consecuencias jurídicas eran diversas según los buques o aeronaves se encontraran en una u otra situación, la cual era –y sigue siendo, por razones de competencia- ponderada por la autoridad marítima cuya intervención y supervisión en la seguridad de las operaciones se funda en los arts. 389 y 390 de la Ley de Navegación ⁶.

En el primer supuesto la autoridad marítima debía intimar al propietario o representante legal del buque o aeronave para que proceda a la extracción, remoción o demolición del bien fijándole un plazo –no menor a dos meses ni mayor a cinco- para iniciar los trabajos y también otro plazo para que lleve a cabo la completa ejecución de dichos trabajos. En este supuesto, cuando los trabajos no se iniciaran o no se cumplieran dentro del plazo fijado por la Autoridad Marítima se consideraba que los bienes objeto de los mismos habían sido abandonados en favor del Estado (cfr. art. 17

⁶ Dichos artículos rezan: Art. 389: Sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo I del Título II, todo interesado en reflotar, extraer, remover o demoler un buque, artefacto naval, aeronave o restos náufragos, en aguas jurisdiccionales argentinas, debe solicitar autorización a la autoridad marítima. Del pedido se notificará al propietario y si el buque es de bandera extranjera al cónsul respectivo, quienes dentro de los treinta (30) días, en el primer caso, y de sesenta (60) en el segundo, pueden manifestar su oposición. Si ésta no es razonable o si nada se manifestare, la autoridad marítima puede conceder la autorización solicitada. En el caso de que se ignore el nombre del propietario o la nacionalidad del buque, artefacto naval o aeronave, el pedido debe hacerse conocer mediante publicaciones, que serán a cargo del interesado, en un diario durante 3 días, contándose los plazos a partir de la última publicación. Art. 390: El derecho al reflotamiento, extracción, remoción o demolición corresponde a quien, habiendo localizado el buque, artefacto naval, aeronave o restos náufragos, lo solicite en primer término. Las operaciones deben iniciarse y cumplirse dentro del plazo y en las condiciones que fije la autoridad marítima; si ellas se abandonan o no se cumplen en término, salvo causas debidamente justificadas, caducará la autorización concedida, sin perjuicio de que aquélla sea solicitada por otro interesado. Los dueños del buque, artefacto naval, aeronave o restos náufragos, pueden hacerse cargo en cualquier momento, del reflotamiento, extracción, remoción o demolición de aquéllos, previo pago de la indemnización que corresponda a quien le fue adjudicada la operación.

anteriormente vigente). A su vez, y para el caso que el buque o aeronave fueran extranjeros se preveía la notificación al consulado respectivo.

Si no podía identificarse la nacionalidad de los buques, artefactos navales o aeronaves la intimación debía practicarse publicando edictos en el Boletín Oficial. Por último, si se conocía la bandera del buque, artefacto naval o aeronave pero se ignoraban los datos del propietario además de la publicación por edictos se debía efectuar un aviso al consulado (cfr. art. 18 anterior).

Como puede advertirse el bien jurídico tutelado por este plexo normativo era únicamente la seguridad de la navegación ya que ante la presencia de buques, artefactos navales, aeronaves o restos náufragos que constituyeran un peligro para ella debía intimarse –incluso a su demolición– dentro de plazos fijados bajo apercibimiento de que, en caso de omisión operaba la presunción *iuris et de iure* de que el dominio sobre los bienes había sido transferido al Estado. Era el caso del abandono traslativo de la propiedad.

Frente a los gastos por extracción o remoción el propietario de los bienes tenía la facultad de ejercer la acción de abandono como medio de limitar su responsabilidad, transfiriendo la propiedad del bien al Estado y manifestándolo expresamente ante la autoridad marítima (cfr. art. 19 anterior).

En cambio, en el segundo caso antes apuntado, cuando los bienes representaban obstáculos o peligros inminentes para la navegación se obviaba la intimación previa e incumbía a la autoridad marítima proceder a la extracción, remoción o demolición del buque, artefacto naval, aeronave o restos náufragos en aguas jurisdiccionales efectuándole el cargo al propietario o representante legal de los mismos (cfr. art. 22 anterior).

En este último supuesto señala Montiel⁷ que el propietario podía “*limitar su responsabilidad frente a dichos gastos ejerciendo el derecho de abandono a favor del Estado*”. Esta solución se hallaba prevista en el art. 22 anteriormente vigente, de la Ley de Navegación.

Es del caso destacar que el cuadro normativo se completa con normas técnicas dictadas por la autoridad marítima: específicamente la Ordenanza Marítima 2/95 que establece las normas técnicas y administrativas relativas a la extracción, remoción, demolición y/o replotamiento de buques, aeronaves o sus restos náufragos⁸.

4. 3. El nuevo régimen legal.

⁷ Curso de Derecho de la Navegación. Luis B. Montiel. Ed. Astrea (1983) p. 131 y sigtes.

⁸ Esa Ordenanza establece, entre otras, la obligación de presentar un *Plan de Salvamento*, pero no resulta aplicable en los siguientes supuestos: *a)* en caso de varaduras o encalladuras de buques donde no se hayan producido averías que afecten la flotabilidad, estabilidad y/o resistencia estructural de los mismos y que puedan zafar de esa situación por sus propios medios o con remolcadores y; *b)* a las tareas a efectuarse en buques o aeronaves de hasta una tonelada de arqueo total.

Desde un enfoque metodológico cabe destacar que varias son las normas modificadas, a saber: artículos 17, 18, 19, 20, 22, 23 y 24. Asimismo, se agrega un nuevo artículo (el 17 *bis*) al sistema, y se incorporan previsiones específicas para la Cuenca Matanza Riachuelo contenidas en el capítulo segundo de la Ley N° 26.354, que consta solamente de un artículo: el número 10.

Al primer caso será de aplicación todo el sistema que veremos, salvo el art. 10 de la Ley N° 26.354, en tanto que al segundo se le aplicará lo preceptuado por dicho artículo 10 y las normas que de él deriven.

Podemos esquematizar las modificaciones introducidas al régimen aplicable a buques, artefactos navales y aeronaves náufragos o inactivos (y a los objetos peligrosos en las aguas) que se hallan hundidos, varados o flotando y que sean un obstáculo o peligro, resaltando fundamentalmente lo siguiente:

- i) Se amplía el ámbito la aplicación de este régimen, incluyéndose expresamente en la normativa a los “*objetos o construcciones de cualquier naturaleza*” en aguas jurisdiccionales argentinas
- ii) Se incluye al “*traslado a lugares autorizados*” y al “*desguace*”⁹ entre las acciones que deben ser llevadas adelante por las autoridad marítima (cfr. nuevo art. 17, primer párrafo);
- iii) Se incluye al “*obstáculo o peligro para las operaciones portuarias, las vías navegables o para el libre escurrimiento de las aguas*” como nuevas hipótesis o causales que dan lugar a la aplicación del régimen bajo estudio (cfr. nuevo art. 17, inc. a);
- iv) Se define cuándo los bienes se consideran “*inactivos*” (en el nuevo art. 17, inc. b) segundo párrafo);
- v) Se incluye el concepto de buque “*riesgoso de hundimiento*” como causal para la aplicación de este régimen (cfr. nuevo art. 17, inc c);
- vi) Se define el concepto de buque “*inactivo*” (nuevo art. 17, inc b) segundo párrafo);
- vii) Se incluye la “*pérdida de individualidad técnico jurídica*” como causal que autoriza a Prefectura para eliminar del registro a los bienes (cfr. nuevo art. 17, inc c) segundo párrafo) considerándose que, pese a omitir toda mención sobre las aeronaves, resultan de aplicación estos principios por analogía;
- viii) Se incluye a “*los legítimos interesados*” entre los sujetos a quienes la Autoridad Marítima debe intimar para la realización de las acciones previstas en el régimen bajo estudio (cfr. nuevo art. 17 *bis*).
- ix) Se incluye la facultad de “*destinar conforme lo determine el Poder Ejecutivo Nacional*” los bienes que pasaron al dominio del Estado Nacional (cfr. tercer párrafo, nuevo y agregado al art. 19)

⁹ Las normas técnicas aplicables al desguace de buques y artefactos navales surgen de la Ordenanza 3/88 de la Prefectura Naval Argentina.

modificándose así –pese a no decirlo expresamente- lo normado por el primer párrafo del art. 392 de la Ley de Navegación según el cual los restos náufragos recuperados deben ser entregados a la autoridad aduanera. Se prevén incluso –en el segundo párrafo de dicho art. 392- graves consecuencias para su incumplimiento. En efecto “*la falta de entrega del buque, artefacto naval o aeronave reflotada a su dueño o a la Aduana, según los casos, o de los restos náufragos a la Aduana, hace perder al reflotador o al recuperador su derecho al reembolso de los gastos y a la remuneración, sin perjuicio de las responsabilidades civil y penal en que pueda incurrir por retención indebida*”;

- x) Se establece el derecho del propietario, armador u operador de buques y aeronaves de “*limitar su responsabilidad haciendo abandono de los bienes*” por créditos originados en traslado y desguace de los mismos (cfr. nuevo art. 19, primer párrafo).
- xi) Se crea de un privilegio especial a favor del Estado Nacional “*por sobre todo tipo de acreencia, derecho o gravamen preexistente*” por gastos de extracción, remoción, traslado, demolición y/o desguace (cfr. nuevo art. 23 segundo párrafo).
- xii) Se establece una “*preferencia de cobro*” en favor de las administraciones portuarias para el pago de deudas por uso de muelle u otros servicios prestados (cfr. nuevo art. 23 tercer párrafo).
- xiii) Se aclara que la existencia de causas judiciales pendientes, medidas cautelares, gravámenes e incluso la interdicción de navegar “*no obstará*” las operaciones de extracción, remoción, traslado, demolición o desguace (cfr. nuevo art. 24 primer párrafo).

4. 3. 1. Buques, artefactos navales o aeronaves náufragos o inactivos y objetos peligrosos en aguas jurisdiccionales que son obstáculo o peligro.

Como vimos en el apartado 4.2. del presente trabajo el régimen anteriormente vigente distinguía según que los buques, artefactos navales y aeronaves en las aguas fueran un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, o un peligro inminente para ella.

En el nuevo sistema es de aplicación no solo cuando buques, artefactos navales y aeronaves en aguas son un obstáculo o peligro para la navegación sino también cuando dichos bienes representan un peligro u obstáculo para las operaciones portuarias, un peligro inminente o potencial para la preservación del medio ambiente, de las vías navegables, de la infraestructura portuaria, o significan un impedimento para el libre escurrimiento de las aguas.

Más aun, el nuevo art. 17 de la Ley de Navegación dispone que los buques inactivos y los considerados riesgosos de hundimiento también se ubican dentro del ámbito de aplicación que venimos comentando, reputando inactivos aquellos

buques, artefactos navales o aeronaves y objetos o construcciones flotantes de cualquier naturaleza que a criterio de la autoridad marítima “permanezcan sin efectuar operaciones propias de su naturaleza o destino para el que estuvieren habilitados” y también “los que se encuentren en una situación que implique la no realización de los fines” para los que fueron construidos o acondicionados. Al respecto, es del caso puntualizar el amplio margen de discrecionalidad que otorga la referida norma para calificar como inactivo a un buque, artefacto naval o aeronave y que –concordante con dicha finalidad y para facilitar el accionar de la autoridad competente- no se fija un plazo (determinado ni determinable) cuyo transcurso tenga que verificarse como requisito previo a la declaración de inactividad del bien.

La sustitución del art 17¹⁰ implicó la aplicación de sus preceptos a los objetos y construcciones de cualquier naturaleza que se encuentren hundidos en aguas argentinas, y la incorporación de la figuras del buque o aeronave que “perdió su individualidad jurídica” o que es “riesgoso de hundimiento” para regular lo que debe hacer la autoridad marítima al respecto. Es de destacar que si bien la nueva normativa exige que se dicte una resolución fundada para considerar los bienes como “riesgosos de hundimiento” y nada dice para el caso de la pérdida de individualidad jurídica, la eliminación de los registros en tanto es un acto jurídico de trascendente importancia registral y dominial debiera ser precedido de una adecuada fundamentación jurídica propia de tales decisiones administrativas (es decir, debiera también hacerse mediante resolución fundada) sin que ello sea obstáculo alguno para la actuación *de oficio* para extraer, remover y/o desguazar el bien de que se trate.

Conforme el nuevo sistema los buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza que se encuentren en aguas jurisdiccionales argentinas deben ser extraídos, removidos, trasladados a lugares autorizados, demolidos o desguazados, cuando:

¹⁰ El texto anterior rezaba: “Buques y artefactos navales náufragos. Art. 17. - Los buques, artefactos navales y aeronaves y sus restos náufragos de bandera nacional o extranjera, que se hallen hundidos y varados en aguas jurisdiccionales argentinas y constituyan un obstáculo o peligro para la navegación marítima o fluvial, deben ser extraídos, removidos o demolidos en la forma y condiciones siguientes: a) La autoridad marítima intimará su extracción, remoción o demolición al propietario o representante legal, fijando plazo para su iniciación, que no será menor de 2 meses ni mayor de 5, así como el tiempo total de su ejecución, contemplando las condiciones y particularidades del caso; b) Si vencido el plazo fijado, la extracción, remoción o demolición no se hubiera producido, se considerará que el buque, artefacto naval y aeronave o sus restos náufragos han sido abandonados al Estado nacional, realizándose las correspondientes anotaciones de transmisión de dominio; c) Si iniciados los trabajos de extracción, remoción o demolición dentro del plazo fijado, ellos son abandonados o no se finalizan en término, la autoridad marítima puede, previa resolución fundada, otorgar un nuevo plazo. En caso de no hacerlo se procederá conforme al inciso anterior. En todos estos casos, el propietario o su representante legal, que se sienta afectado, puede recurrir por ante la cámara federal competente dentro del plazo de (5) días de notificada la resolución de la autoridad marítima. Cuando se trate de buques, artefactos navales y aeronaves de bandera extranjera o de sus restos náufragos, sean sus propietarios personas jurídicas o físicas, argentinas o extranjeras, se dará también aviso al consulado que tenga a su cargo la representación de los intereses del estado de la bandera”.

a) Se hallen hundidos, varados, o flotando y constituyan un obstáculo o peligro para la navegación, para las operaciones portuarias, o un peligro inminente o potencial para la preservación del medio ambiente, de las vías navegables, de la infraestructura portuaria, o un impedimento para el libre escurrimiento de las aguas.

b) Permanezcan inactivos y a criterio de la Autoridad Marítima constituyan un obstáculo o peligro para la navegación, para las operaciones portuarias, o un peligro inminente o potencial para la preservación del medio ambiente, de las vías navegables, de la infraestructura portuaria o un impedimento para el libre escurrimiento de las aguas.

Es del caso señalar algunas objeciones que plantea la norma ¹¹ en punto a su aplicación a las operaciones portuarias y, específicamente, a la interpretación del alcance que debe asignarse a la frase “*obstáculo para las operaciones portuarias*”. Ello podría verse como una inconveniente ingerencia en tales actividades que son resorte de las administraciones portuarias locales (a quienes ni siquiera se menciona tangencialmente -para este punto- en todo el articulado de la nueva ley) y que actúan bajo los parámetros de la autoridad portuaria nacional ¹².

Ahora bien, considerando que nadie mejor que cada administración portuaria conoce sus necesidades para la liberación de muelles de buques y cascos hundidos que obstaculizan su operatoria, creemos que en este punto debe verificarse una imprescindible coordinación entre la autoridad marítima y la atención de las necesidades que al respecto le manifiesten los titulares de las administraciones portuarias locales, o bien coordinadamente con lo que pueda disponer al respecto la autoridad portuaria nacional si es que el obstáculo adquiere proporciones tales que requieran su intervención. Quizás hubiese sido más ordenado aclarar que en la determinación de que un buque o artefacto naval constituye un obstáculo o peligro para las operaciones portuarias ello se haría “*previa consulta*” con cada administración portuaria sobre esta importante cuestión.

La definición del concepto de “*buque inactivo*” era indispensable, por ello se establece que se considerará inactivo todo buque, artefacto naval o aeronave, de bandera nacional o extranjera, y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza, que permanezcan sin efectuar operaciones propias de su naturaleza, destino y características; los que no estén armados ni tripulados conforme al tipo de navegación para la cual estuvieran habilitados y los que se encuentren en una situación que implique la no realización de los fines para los cuales fueron construidos o acondicionados.

¹¹ Las cuales afloraron prontamente cuando se trató este tema (que entonces era *Proyecto de Ley*) en reuniones de la Comisión de Abogados del Consejo Portuario Argentino.

¹² Creada, como es sabido por la Ley de Actividades Portuarias N° 24093 reglamentada por Decreto N° 769/93.

El tercer supuesto que origina la aplicación de este sistema está dado por el inciso c) del artículo que comentamos, aplicable a los buques artefactos navales y aeronaves que “*sean considerados riesgosos de hundimiento*”, mediante resolución fundada de la autoridad marítima.

Y por último, la aplicación se hace extensiva a aquellos buques, artefactos navales y aeronaves que por su estado de deterioro “*hayan perdido su individualidad técnico-jurídica*” los cuales serán eliminados de los registros respectivos, procediendo la autoridad marítima de oficio, con sus propios medios, o a través de terceros, a la extracción, remoción y/o desguace de los mismos, con cargo a sus responsables.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo tales operaciones, se encuentra previsto en un nuevo artículo (el 17 *bis*) que establece la obligación de la autoridad marítima de intimar la extracción, demolición, desguace, remoción o traslado a un lugar autorizado al propietario o representante legal de los buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza, y a los legítimos interesados en los mismos que hubieren trabado medidas cautelares o gravámenes en el Registro Nacional de Buques.

Para que el interesado lleve adelante las tareas se fijará un plazo para su iniciación, no menor de dos meses ni mayor de cinco meses, así como el tiempo total para su ejecución, contemplando las condiciones y particularidades del caso.

La imposibilidad de notificar al interesado también está contemplada expresamente disponiendo el nuevo artículo que la intimación se practicará por medio de edictos, los cuales se publicarán en el Boletín Oficial y en el diario de mayor difusión de la zona donde se hallen ubicados. La publicación se hará por un plazo no mayor de diez días fijado por la autoridad marítima de acuerdo con la importancia del obstáculo que deba ser extraído, removido, desguazado o demolido.

A su vez, si vencido el plazo fijado precedentemente, la extracción, demolición, desguace, remoción o traslado a un lugar autorizado no se hubiera producido, se considerará que el buque, artefacto naval o aeronave, sus restos náufragos, u objetos o construcciones de que se trate, han sido abandonados en favor del Estado Nacional –se aclara que es a favor de la Prefectura Naval Argentina-, realizándose las correspondientes anotaciones de transmisión de dominio.

Otra novedad consiste en prever de antemano la posibilidad de tercerizar las operaciones. En efecto, el último párrafo dispone que la autoridad marítima podrá llevar adelante las operaciones con medios propios, o mediante acto licitatorio si fuera necesario.

Si iniciados los trabajos de extracción, demolición, remoción, desguace o traslado a un lugar autorizado dentro del plazo fijado, los mismos fueren abandonados o no se realizaren en término, la autoridad marítima puede, previa

resolución fundada, otorgar un nuevo plazo. Si no se ejecutaren los trabajos, se procederá conforme al párrafo anterior. En todos estos casos se podrá recurrir por ante la Cámara Federal competente dentro del plazo de cinco días de notificada la resolución de la autoridad marítima.

4. 3. 2. Buques y artefactos navales de bandera no identificada.

El nuevo plexo legal significó la sustitución del antiguo artículo 18¹³.

Ahora, cuando se trate de buques, artefactos navales o aeronaves de bandera no identificada y propiedad desconocida, o de sus restos náufragos, se aplican las disposiciones del artículo 17 *bis*, realizándose la intimación a que se refiere dicho artículo por medio de edictos, los cuales se publicarán en el Boletín Oficial y en el diario de mayor difusión de la zona donde aquellos se hallen ubicados.

La publicación se hará por un plazo no mayor de diez días, fijado por la autoridad marítima de acuerdo con la importancia del obstáculo que deba ser extraído, removido, desguazado o demolido.

Como vemos, el clásico instituto del “*abandono*” continúa presente en toda esta normativa.

El término abandono no es unívoco sino que tiene en derecho varios significados, de los cuales aquí interesa puntualizar al menos tres, a saber: *i*) indica una de las acciones que surgen del contrato de seguro (cfr. art. 74 de la Ley de Seguros N° 17.418)¹⁴; *ii*) indica el modo de limitar la responsabilidad del armador – salvo que exista culpa de su parte- o propietario de un buque o artefacto naval por las obligaciones contractuales contraídas por el capitán en todo lo relativo al buque y a la

¹³ El texto anterior rezaba: “*Buques y artefactos navales de bandera no identificada. Art. 18. - Cuando se trate de buques, artefactos navales y aeronaves de bandera no identificada y propiedad desconocida, o de sus restos náufragos, se aplican las disposiciones del artículo precedente, realizándose la intimación a que se refiere el inciso a) de dicho artículo por medio de edictos, los cuales se publicarán en el Boletín Oficial y en el diario de mayor difusión de la zona donde aquellos se hallen ubicados. La publicación se hará por un plazo no mayor de 10 días, fijado por la autoridad marítima de acuerdo con la importancia del obstáculo que deba ser extraído, removido o demolido. Si sólo se conoce la bandera del buque, artefacto naval y aeronave o de sus restos náufragos, además de la publicación por edictos, se deberá efectuar el aviso al consulado, previsto en el último párrafo del art. 17*”.

¹⁴ Al respecto enseña Stiglitz que “*la entrega de la suma de dinero es el mecanismo habitual mediante el cual, en los seguros de daños, se compensan las pérdidas sufridas*” agregando que “*conforme lo normado por el art. 74, Ley de Seguros, se puede reafirmar el carácter pecuniario de la reparación, abandonando las cosas deterioradas, que se compensan por su valor de tasación. La figura del abandono es, asimismo, admitida por imperio legal en el seguro de transporte terrestre, respecto del vehículo, cuando existe pérdida total efectiva (art. 124-1. L.S.)*”. Stiglitz Rubén S. Derecho de Seguros, obra laureada con el Premio Academia Nacional de Derecho 1998. Tercera Edición Actualizada. Ed. Abeledo Perrot. 2001, p. 427.

expedición, así como por las indemnizaciones a favor de terceros resultantes de hechos del capitán y tripulantes (cfr. art. 174, Ley de Navegación)¹⁵ y; *iii*) indica el modo de limitar la responsabilidad del propietario de un buque, artefacto naval o aeronave hundido o inactivo en aguas jurisdiccionales -mediante la transferencia al Estado Nacional de la propiedad de dicho bien- por los gastos de dichas operaciones (cfr. art. 17 y siguientes de la Ley de Navegación)¹⁶.

Todo ello plantea varias cuestiones vinculadas con los derechos de las administraciones portuarias, de la aduana, las obligaciones de la autoridad marítima¹⁷ y el funcionamiento de un instituto típico del derecho de la navegación: la figura del *abandono* en sus dos modalidades: una es el abandono *en favor del Estado* – como medio traslativo de la propiedad del buque, aeronave o sus restos náufragos- y la otra funciona como modo de *limitación de responsabilidad* del propietario del buque o aeronave¹⁸.

En cuanto a su funcionamiento práctico, la más autorizada doctrina entiende que no se puede invocar el abandono frente al Estado ni está éste obligado a admitirlo cuando el propietario o armador hayan incurrido en dolo o actuado

¹⁵ Este abandono “*no funciona como modo de limitar la responsabilidad directa del armador ni su responsabilidad indirecta resultante de hechos de sus dependientes terrestres*” (cfr. Montiel, Luis B. *Curso de Derecho de la Navegación*, Ed. Astrea, 1983, p. 204). Este beneficio, cuyo procedimiento se establece en las reglas sobre el juicio de limitación de responsabilidad, arts. 561 a 577 de dicha Ley, presenta dos variantes: limitación *al valor* y *en especie* y permite la formación de un fondo de limitación de responsabilidad. Es el armador no propietario quien puede invocarlo limitando su responsabilidad al valor del buque al finalizar el viaje generador de la misma, adicionando a ese valor los fletes brutos o pasajes percibidos o a percibir por ese viaje y los créditos a su favor que hayan nacido durante el mismo. En cambio, el propietario del buque -sea o no armador- puede optar por limitar su responsabilidad *en valor* o *en especie* colocando el buque y los otros valores a disposición de los acreedores y solicitando la apertura del juicio de limitación de responsabilidad dentro de los tres meses que terminó el viaje (cfr. art. 175, segundo párrafo, Ley de Navegación). A su vez, y en caso de existir daños personales el tercer párrafo del art. 175 establece que cualquiera sea el sistema por que se opte (limitación *al valor* o *en especie*) el fondo de limitación se destina exclusivamente al pago de dichos daños y su monto no puede ser inferior al que resulte de multiplicar trece pesos argentinos oro por tonelada de arqueo total.

¹⁶ Este último supuesto de abandono, específicamente marítimo, fue criticado por parte de nuestra doctrina. Por ejemplo, Simone señaló que “*el abandono a favor del Estado deviene en una construcción jurídica irrazonable por la cual el propietario o transfiere o se ve obligado a transferir el dominio de su buque o de sus restos náufragos al Estado mediante una simple resolución de un funcionario, muy alejada de la garantía constitucional de juicio previo, limitando su responsabilidad por los gastos de extracción o remoción (art. 19 de la Ley de navegación), obligaciones que no traspasa al Estado*” (ver el capítulo de Osvaldo B. Simone “*El abandono en los seguros marítimos*” en *Derecho de Seguros*, Nicolás H. Barbato (Coordinador). Ed. Hammurabi. 2001, pág 876).

¹⁷ Es la Prefectura Naval Argentina (cuyo accionar se rige por la Ley 28.398) y que cumple -respecto de los buques extranjeros en puertos argentinos- las funciones de “*Estado Rector del Puerto*” habiendo dictado la Disposición Permanente (DPSN) N° 03/2004, relativa al “*Ejercicio de la jurisdicción del Estado rector del puerto de conformidad con los convenios internacionales, por parte de las Prefecturas de Zona y Dependencias Jurisdiccionales*” que fijan -entre otras pautas- los procedimientos básicos para las tareas de supervisión sobre buques, equipos y tripulación.

¹⁸ En materia de seguros generales el art. 74 de la Ley de Seguros (N° 17.418) establece que el asegurado no puede hacer abandono de los bienes afectados por el siniestro, salvo pacto en contrario.

con conciencia temeraria de que el daño podría producirse como consecuencia de ello se ocasionan graves perjuicios¹⁹.

Volviendo ahora específicamente a la nueva normativa, hay que destacar que el nuevo plexo implicó la sustitución del primer y último párrafos del art. 19²⁰ con el siguiente texto: el propietario, armador o explotador de un buque, artefacto naval, o aeronave comprendido por el artículo 17 puede limitar su responsabilidad por los gastos de extracción, remoción, traslado a lugar autorizado o desguace, haciendo abandono de aquél a favor del Estado Nacional, quien dispondrá del mismo de acuerdo con lo establecido en esta Sección (primer párrafo).

A su vez, el último párrafo del art. 19 facilita las cosas ampliando las posibilidades respecto del destino de los bienes que pasaron al dominio del Estado Nacional estableciendo que los buques, artefactos navales o aeronaves o sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza pueden ser ofrecidos a la venta mediante licitación pública por la autoridad marítima, o ser destinados conforme lo determine el Poder Ejecutivo nacional sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20.

4. 3. 3. Obstáculos o peligros para el medio ambiente o el libre escurrimiento de las aguas.

¹⁹ Ray, José D. Derecho de la Navegación. El derecho marítimo canadiense, en materia de responsabilidad contiene un principio similar. Según explican Christopher Giaschi y Darren Williams en su trabajo para la *Maritime Conference* de Toronto (2002) publicado en *Admiralty Law* (www.admiraltylaw.com/papers/MLA.htm) la Parte 3 de la *Maritime Liability Act* de ese país implementa la Convención de 1976 y el Protocolo de 1996 sobre limitación de responsabilidad por créditos marítimos (aunque con modificaciones y limitaciones propias del derecho canadiense) y –específicamente- prevé la pérdida del derecho a limitar la responsabilidad cuando se actuó con dolo o con conocimiento de que dicho daño podría ocasionarse, es decir actuando con una conducta que Ray denomina *conciencia temeraria del daño*. Con criterio concordante, leemos lo siguiente en dicho trabajo sobre el derecho canadiense: “Article 4 (de la *Maritime Liability Act*) sets out the circumstances under which a person will lose their right to limit. In order to prevent a defendant from limiting his liability the plaintiff must prove that the loss resulted from the personal act or omission of the defendant “committed with the intent to cause such loss, or recklessly and with knowledge that such loss would probably result”. This is a very strict test and is often referred to as establishing an “unbreakable limitation”.

²⁰ La norma originaria establecía: “Abandono en favor del Estado. Art. 19. (primer párrafo): *El propietario, armador o explotador de un buque, artefacto naval, aeronave o de sus restos náufragos hundidos o varados en aguas jurisdiccionales argentinas, puede limitar su responsabilidad por los gastos de extracción o remoción haciendo abandono de aquéllos a favor del Estado, quien dispondrá de ellos de acuerdo con lo establecido en esta sección*”. Y el último párrafo del art. 19 rezaba: “*Los buques, artefactos navales y aeronaves o sus restos náufragos que hubieran pasado al dominio del Estado, pueden ser ofrecidos en venta mediante licitación pública por la autoridad marítima sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 20*”.

Analizando la cuestión ahora desde el innegable impacto ambiental negativo que generan los bienes en estas circunstancias, el régimen jurídico actual se amplía con fundamentos ambientalistas.

Ello por cuanto se incluyen nuevos bienes jurídicamente tutelados que son el medio ambiente y el libre escurrimiento de las aguas además de la navegación marítima y fluvial cuya protección se mantiene. La ponderación de la necesidad y alcances de una preservación ambiental o del entorpecimiento del correr libre de las aguas dependerá de cada caso particular, debiendo la autoridad marítima fundar su decisión mediante acto administrativo que, como todo acto de esa naturaleza, estará precedido de dictámenes y controles internos y externos establecidos por el ordenamiento jurídico.

Para que sea aplicable el nuevo art. 22 (que regula estos temas) los buques y aeronaves deben significar “*un obstáculo o peligro inminente o potencial insalvable*” para la preservación del medio ambiente o “*un impedimento insalvable*” para el libre escurrimiento de las aguas²¹.

El nuevo artículo vigente establece que no están comprendidos en las disposiciones de los artículos 17, 17 *bis* y 18 los buques, artefactos navales o aeronaves, sus restos náufragos, los inactivos ni los riesgosos, de bandera nacional, extranjera o no identificada, o de propiedad argentina, extranjera o desconocida, que constituyan un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, o constituyan un peligro inminente o potencial insalvable para la preservación del medio ambiente, o un impedimento insalvable para el libre escurrimiento de las aguas, según resolución fundada de la autoridad marítima.

La autoridad marítima debe proceder de oficio a efectuar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción, remoción, traslado a un lugar autorizado desguace o demolición inmediata del obstáculo o peligro, con cargo a los propietarios o a sus representantes legales, siempre que no hagan uso del derecho de abandono.

Cuando los buques, artefactos navales o aeronaves, o sus restos náufragos, sean de bandera extranjera, se debe efectuar previamente el aviso al consulado previsto en el artículo 18.

²¹ En efecto, rezaba el hoy derogado art. 22: “*No están comprendidos en las disposiciones de los arts. 17 y 18 los buques, artefactos navales y aeronaves, o sus restos náufragos, de bandera nacional, extranjera o no identificada o de propiedad argentina, extranjera o desconocida, que constituyan un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, de naturaleza tal que su extracción, remoción o demolición deba ser inmediata según resolución fundada de la autoridad marítima. El organismo estatal competente debe proceder de oficio a efectuar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción, remoción o demolición inmediata del obstáculo, con cargo a los propietarios o a sus representantes legales, siempre que no hagan uso del derecho de abandono. Cuando los buques, artefactos navales y aeronaves, o sus restos náufragos, sean de bandera extranjera, se debe efectuar previamente el aviso al consulado previsto en el último párrafo del art. 17*”.

Asimismo, se puntualiza que es Prefectura Naval Argentina el organismo que, en su carácter de autoridad marítima, debe proceder a realizar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción y las operaciones que ordena la norma bajo análisis. En este aspecto cobra relevancia la Ordenanza 2/95 de la Prefectura Naval referida en la cita 8 del presente trabajo.

Es del caso puntualizar también que se han previsto las consecuencias para los obstáculos o peligros para la navegación o el medio ambiente en forma específica, a través de la sustitución del artículo 22²².

La nueva norma aclara que no están comprendidos en las disposiciones de los artículos 17, 17 *bis* y 18 los buques, artefactos navales o aeronaves, sus restos náufragos, los inactivos ni los riesgosos, de bandera nacional, extranjera o no identificada, o de propiedad argentina, extranjera o desconocida, que constituyan un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, o constituyan un peligro inminente o potencial insalvable para la preservación del medio ambiente, o un impedimento insalvable para el libre escurrimiento de las aguas, según resolución fundada de la Autoridad Marítima.

En tales supuestos la Prefectura debe actuar de oficio y efectuar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción, remoción, traslado a un lugar autorizado desguace o demolición inmediata del obstáculo o peligro, con cargo a los propietarios o a sus representantes legales, siempre que no hagan uso del derecho de abandono. En este punto es donde vuelve a cobrar relevancia práctica lo expresado al comienzo del presente trabajo respecto de la imperiosa necesidad de que existan fondos específicos para estas actividades porque llegado el caso, aun cuando la norma legal establezca la obligatoriedad de actuar de oficio, sin los recursos económicos necesarios nada puede hacerse.

Cuando los buques, artefactos navales o aeronaves, o sus restos náufragos, sean de bandera extranjera, se debe efectuar previamente el aviso al consulado previsto en el artículo 18.

4. 3. 4. Abono y recupero de gastos.

²² Decía la norma: “*Obstáculos a la navegación. Art. 22 - No están comprendidos en las disposiciones de los arts. 17 y 18 los buques, artefactos navales y aeronaves, o sus restos náufragos, de bandera nacional, extranjera o no identificada o de propiedad argentina, extranjera o desconocida, que constituyan un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, de naturaleza tal que su extracción, remoción o demolición deba ser inmediata según resolución fundada de la autoridad marítima. El organismo estatal competente debe proceder de oficio a efectuar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción, remoción o demolición inmediata del obstáculo, con cargo a los propietarios o a sus representantes legales, siempre que no hagan uso del derecho de abandono. Cuando los buques, artefactos navales y aeronaves, o sus restos náufragos, sean de bandera extranjera, se debe efectuar previamente el aviso al consulado previsto en el último párrafo del art. 17*”.

Respecto de esta importantísima cuestión, también se introdujeron cambios ²³.

En virtud de lo dispuesto por la nueva normativa si los propietarios o representantes legales del buque artefacto naval o aeronave, o sus restos náufragos, no abonan el importe de los gastos realizados, dentro del plazo que fije la Autoridad Marítima, deberá efectuarse su venta en subasta pública.

Y se establece un privilegio especial por tales gastos de la siguiente manera: por los gastos de extracción, remoción, traslado a un lugar autorizado, demolición y/o desguace, el Estado Nacional tendrá un privilegio especial por sobre todo otro tipo de acreencia, derecho o gravamen preexistente sobre dichos bienes. Si lo recaudado supera los gastos efectuados incluyendo derechos aduaneros, si corresponde abonarlos, el remanente se utilizará en primer lugar para el pago de las deudas que existieran con la administración portuaria que se trate, generadas por el uso de muelle u otros servicios prestados por ella. Si cubiertos tales gastos hubiere un saldo restante, se depositará a la orden del Juez competente, quien procederá en la forma que se dispone en el Título III, Capítulo III, Sección 3.

Se reconoce un orden de prelación en el que los créditos de las administraciones portuarias (tasas por ocupación de muelle o servicios de sereno, por ejemplo) deben ser atendidos prioritariamente.

Como siempre, en caso de insuficiencia el obligado sigue siendo responsable por al diferencia.

Como puede advertirse ante la falta de pago de los gastos realizados, el nuevo sistema es más operativo y práctico. En efecto, en lugar de prever – como hacía la norma hoy derogada- que Prefectura traslade los bienes a “*la aduana más próxima*” para su posterior subasta (cosa que era bastante impracticable dada la habitual escasez de recursos para afectar a este tipo de operaciones) ahora directamente la norma obliga a la autoridad marítima para proceda a la subasta de bienes.

Otra importante reforma consiste en la creación de un privilegio especial –por gastos de extracción, remoción, traslado, demolición o desguace- en favor del Estado Nacional de primer grado porque prevalece “*por sobre todo tipo de acreencia o gravamen preexistente*”.

²³ Decía el artículo anterior: “*Abono de los gastos realizados. Art. 23 - Si los propietarios o representantes legales del buque, artefacto naval o aeronave, o sus restos náufragos, no abonan el importe de los gastos realizados, dentro del plazo que fije la autoridad marítima, ésta debe depositar lo extraído o removido en la aduana más próxima para su venta en pública subasta. Cuando el producido de la venta no alcance a cubrir los gastos de extracción o remoción, los responsables quedan obligados por el monto de la diferencia. Si lo recaudado supera los gastos efectuados, incluyendo derechos aduaneros, si corresponde abonarlos, la diferencia se debe depositar a la orden del juez competente, quien procederá en la forma que se dispone en el título III, capítulo III, sección 3^ª*”.

Para el caso de existir un saldo favorable, la norma prevé una preferencia de cobro colocándola “*en primer lugar*” en favor de las administraciones portuarias por los servicios que prestados, manteniéndose el criterio de que la diferencia no cubierta sigue siendo debida por los responsables cuando el producto de la subasta no alcance a satisfacer los gastos ocasionados por la extracción, remoción o traslado de los bienes siniestrados (igual que sucedía con anterioridad a la nueva norma).

4. 3. 5. Existencia de causas judiciales pendientes.

En este punto, el nuevo régimen sustituyó lo normado por el artículo 24²⁴ disponiendo que la existencia de medidas judiciales, cautelares y/o gravámenes inscriptos y/o interdicciones de navegar inscriptas en el Registro Nacional de Buques no obstará a las operaciones de extracción, remoción, traslado a lugar autorizado, demolición, o desguace, en los términos de esta segunda Sección, de buques, artefactos navales y aeronaves, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza. Estas operaciones deberán ser informadas al magistrado interviniente y a los legítimos interesados.

En caso de que las medidas se hubieren dispuesto en virtud de encontrarse pendiente de producción medidas de prueba sobre los mismos, los magistrados podrán ordenar la suspensión de las operaciones de extracción, traslado a lugar autorizado, remoción, demolición o desguace, hasta tanto se practiquen tales medidas de prueba. La suspensión no podrá ser mayor de cinco meses.

Si los gravámenes o medidas previstos en el párrafo 1° se hubieren dispuesto a los efectos de asegurar un derecho patrimonial o como medio de asegurar la operatividad de la sentencia o la efectividad del pronunciamiento judicial, y sin perjuicio del privilegio especial del Estado Nacional previsto por el artículo 23, subsistirán los mismos luego de practicadas las operaciones sobre el bien en que recayeran, desplazándose, en su caso, al producido de su realización.

5. Segunda parte.

Las nuevas normas específicas para la Cuenca Matanza Riachuelo.

²⁴ Establecía el sustituido art. 24: “*Existencia de causas pendientes. Art. 24. - En los casos de los artículos precedentes, cuando el buque, artefacto naval y aeronave, o sus restos náufragos, tengan relación con un proceso civil o penal, antes de toda actuación se debe recabar la autorización del magistrado que interviene en la causa. No obstante ello, la autoridad marítima puede proceder en la forma prevista en el art. 22, dando aviso al juez interviniente*”.

La importancia del tema se refleja en que son actualmente 28 los buques inactivos que se encuentran en el Riachuelo²⁵ debiéndose destacar las tareas realizadas por la Administración General de Puertos para activar el tema dentro del ámbito de su competencia a través de la creación de una Comisión *ad hoc*.

Como ya dijimos, antes de sancionarse la nueva ley N° 26.354 no existía un régimen legal para los temas en estudio aplicable específicamente a la Cuenca Matanza Riachuelo²⁶. Su existencia obedece a la creación de la llamada *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo* mediante Ley N° 26.168. Dicha Autoridad ha sido concebida como un ente de derecho público, interjurisdiccional con facultades de regulación, control y fomento de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con *incidencia ambiental* en la cuenca hídrica que componen los dos mencionados ríos (cfr. art. 5° de la mencionada Ley).

El capítulo segundo de la Ley N° 26.354 establece las “*Previsiones Especiales para la Cuenca Matanza Riachuelo*”, con el siguiente texto:

En toda actuación en la que en los términos del artículo 17, 22 y concordantes de la Ley N° 20.094 deban ser extraídos, removidos, trasladados a lugares autorizados, demolidos o desguazados buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza que se hallen en la Cuenca Matanza Riachuelo corresponderá dar intervención a la Autoridad de Cuenca creada por Ley nacional N° 26.168. Los plazos de intimación referidos en el artículo 17 *bis* de la citada ley no podrán exceder los sesenta días corridos.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo podrá celebrar convenios de cooperación con la Prefectura Naval Argentina a fin de facilitar y contribuir al cumplimiento de sus respectivas funciones, en cuyo marco, y sin perjuicio de los derechos de terceros en los términos de la Ley N° 20.094, podrá disponer del producido que surja de la realización de los bienes objeto de la extracción, remoción, traslado, demolición o desguace, afectándolo a la implementación de acciones previstas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Como puede observarse, este nuevo sistema para los bienes que se hallen dentro de la Cuenca Matanza Riachuelo implica, en esencia:

- i) La obligación de “*dar intervención*” a la Autoridad de esa Cuenca, creada por Ley N° 26.168 (cfr. art. 10 de la Ley N° 26.354) sin aclarar los alcances de dicha intervención y si debe

²⁵ Según el Informe Técnico (2008) elaborado por la Dirección de Normativa Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, existen en el país 1213 buques hundidos.

²⁶ Dicha *Autoridad* ejerce su competencia en el área geográfica de la cuenca integrada por los ríos Matanza y Riachuelo y actúa jurídicamente en ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Está compuesta por ocho integrantes: el titular de la SAyDS, tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos de la provincia de Buenos Aires y dos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- darse con carácter previo, concomitante o posterior a los trabajos. La experiencia indica que conviene hacerlo en forma previa para evitar inconvenientes en la implementación de los mismos, y;
- ii) Facultar expresamente a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo para “*disponer del producido*” que surja de la realización de los bienes bajo su jurisdicción pudiendo afectarlos a las acciones previstas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de dicha Cuenca (mismo artículo de la Ley 26.354).

Como vemos, en este punto el régimen difiere porque si los bienes no se encuentran en la Cuenca es la autoridad marítima la que efectúa la subasta, en tanto que si están dentro de la Cuenca es la Autoridad de Cuenca quien lo hace.

Por otra parte, pensamos que aunque no está mencionado igual debe darse intervención a la Aduana cuando los bienes se hallen dentro de la Cuenca Matanza Riachuelo.

6. Conclusiones.

Como vimos, el problema que plantean los buques hundidos a los puertos y la seguridad de la navegación ha tomado un nuevo y auspicioso camino, particularmente al establecerse la obligación de la autoridad marítima para proceder de oficio en determinadas situaciones críticas.

Las consideraciones al medio ambiente incluídas en la normativa son loables y merecen especial atención cuando los buques ya llevan varios años hundidos y su casco (o los restos) están oxidados contaminando severamente las aguas además del peligro que representan aquellos que contienen restos de residuos peligrosos (combustible, gas) en su interior.

A su vez, la inclusión de previsiones específicas para lo que se ha dado en denominar “el río más contaminado del mundo” es altamente significativo por cuanto ya se ha resuelto positivamente el principal problema jurídico que planteaba la cuestión: la interjurisdiccionalidad del recurso que ponía en contacto (y terminaba haciendo ineficaces los controles ambientales de) a las jurisdicciones locales (municipios), con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, la provincia y la Nación. La creación de Autoridad de Cuenca suple dichos inconvenientes.

Por último, pero no menos importante, reiteramos que la asignación de recursos específicos es de fundamental importancia y agregamos que sería deseable contar con un plan nacional concertado entre las distintas autoridades (marítima, portuaria y administraciones locales) para que estas importantísimas tareas que liberan muelles, protegen el ambiente y –fundamentalmente- hacen más operativos los puertos de nuestro país no sean detenidas o interrumpidas en lo sucesivo.

7. Anexo documental.

Texto completo de la nueva Ley N° 26.354

Capítulo primero.

Modificaciones a la ley de la Navegación.

ARTICULO 1° — Sustitúyese el artículo 17 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Artículo 17.- De los buques, artefactos navales y aeronaves náufragos o inactivos y objetos peligrosos en las aguas.

Los buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza que se encuentren en aguas jurisdiccionales argentinas deben ser extraídos, removidos, trasladados a lugares autorizados, demolidos o desguazados, cuando:

- a) Se hallen hundidos, varados, o flotando y constituyan un obstáculo o peligro para la navegación, para las operaciones portuarias, o un peligro inminente o potencial para la preservación del medio ambiente, de las vías navegables, de la infraestructura portuaria, o un impedimento para el libre escurrimiento de las aguas.
- b) Permanezcan inactivos y a criterio de la Autoridad Marítima constituyan un obstáculo o peligro para la navegación, para las operaciones portuarias, o un peligro inminente o potencial para la preservación del medio ambiente, de las vías navegables, de la infraestructura portuaria o un impedimento para el libre escurrimiento de las aguas.

A los efectos de esta ley se considerará inactivo a todo buque, artefacto naval o aeronave, de bandera nacional o extranjera, y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza, que permanezcan sin efectuar operaciones propias de su naturaleza, destino y características; los que no estén armados ni tripulados conforme al tipo de navegación para la cual estuvieran habilitados y los que se encuentren en una situación que implique la no realización de los fines para los cuales fueron construidos o acondicionados.

- c) Sean considerados riesgosos de hundimiento, mediante resolución fundada de la Autoridad Marítima.

Los buques, artefactos navales y aeronaves comprendidos en este artículo que por su estado de deterioro hayan perdido su individualidad técnico-jurídica, serán eliminados de los registros respectivos, procediendo la Autoridad Marítima de oficio, con sus

propios medios, o a través de terceros, a la extracción, remoción y/o desguace de los mismos, con cargo a sus responsables.

ARTICULO 2° — Incorporáse como artículo 17 bis de la Ley N° 20.094 de la Navegación el siguiente:

Artículo 17 bis.- Procedimiento para la remoción, extracción, traslado, desguace o demolición.

En los supuestos previstos por el artículo 17, el procedimiento se ajustará a las condiciones siguientes:

La Autoridad Marítima intimará la extracción, demolición, desguace, remoción o traslado a un lugar autorizado al propietario o representante legal de los buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza, y a los legítimos interesados en los mismos que hubieren trabado medidas cautelares o gravámenes en el Registro Nacional de Buques, fijando plazo para su iniciación, que no será menor de DOS (2) meses ni mayor de CINCO (5) meses, así como el tiempo total para su ejecución, contemplando las condiciones y particularidades del caso.

Si no fueran habidos, la intimación a que se refiere el párrafo anterior se practicará por medio de edictos, los cuales se publicarán en el Boletín Oficial y en el diario de mayor difusión de la zona donde aquéllos se hallen ubicados. La publicación se hará por un plazo no mayor de DIEZ (10) días fijado por la Autoridad Marítima de acuerdo con la importancia del obstáculo que deba ser extraído, removido, desguazado o demolido.

Si vencido el plazo fijado precedentemente, la extracción, demolición, desguace, remoción o traslado a un lugar autorizado no se hubiera producido, se considerará que el buque, artefacto naval o aeronave, sus restos náufragos, u objetos o construcciones de que se trate, han sido abandonados en favor del Estado Nacional —Prefectura Naval Argentina—, realizándose las correspondientes anotaciones de transmisión de dominio. La Autoridad Marítima podrá llevar adelante las operaciones con medios propios, o mediante acto licitatorio si fuera necesario.

Si iniciados los trabajos de extracción, demolición, remoción, desguace o traslado a un lugar autorizado dentro del plazo fijado, los mismos fueren abandonados o no se realizaren en término, la Autoridad Marítima puede, previa resolución fundada, otorgar un nuevo plazo. Si no se ejecutaren los trabajos, se procederá conforme al párrafo anterior.

En todos estos casos se podrá recurrir por ante la Cámara Federal competente dentro del plazo de CINCO (5) días de notificada la resolución de la Autoridad Marítima.

ARTICULO 3° — Sustitúyese el artículo 18 de a Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Artículo 18.- Buques y artefactos navales de bandera extranjera o no identificada.

Cuando se trate de buques, artefactos navales y aeronaves de bandera extranjera o de sus restos náufragos, sean sus propietarios personas jurídicas o físicas, argentinas o extranjeras o se desconociere su propietario, se dará también aviso al consulado que tenga a su cargo la representación de los intereses del Estado de la bandera.

Cuando se trate de buques, artefactos navales o aeronaves de bandera no identificada y propiedad desconocida, o de sus restos náufragos, se aplican las disposiciones del artículo 17 bis, realizándose la intimación a que se refiere dicho artículo por medio de edictos, los cuales se publicarán en el Boletín Oficial y en el diario de mayor difusión de la zona donde aquéllos se hallen ubicados. La publicación se hará por un plazo no mayor de DIEZ (10) días, fijado por la Autoridad Marítima de acuerdo con la importancia del obstáculo que deba ser extraído, removido, desguazado o demolido.

ARTICULO 4° — Sustitúyese el primer párrafo del artículo 19 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

El propietario, armador o explotador de un buque, artefacto naval, o aeronave comprendido por el artículo 17 puede limitar su responsabilidad por los gastos de extracción, remoción, traslado a lugar autorizado o desguace, haciendo abandono de aquél a favor del Estado Nacional, quien dispondrá del mismo de acuerdo con lo establecido en esta Sección.

ARTICULO 5° — Sustitúyese el último párrafo del artículo 19 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Los buques, artefactos navales o aeronaves o sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza que hubieren pasado al dominio del Estado Nacional, pueden ser ofrecidos a la venta mediante licitación pública por la Autoridad Marítima, o ser destinados conforme lo determine el Poder Ejecutivo nacional sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20.

ARTICULO 6° — Sustitúyese en el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, la expresión "artículos 17 y 18" por la siguiente: "artículo 17 bis".

ARTICULO 7° — Sustitúyese el artículo 22 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Artículo 22.- Obstáculos o peligros a la navegación o el medio ambiente.

No están comprendidos en las disposiciones de los artículos 17, 17 bis y 18 los buques, artefactos navales o aeronaves, sus restos náufragos, los inactivos ni los riesgosos, de bandera nacional, extranjera o no identificada, o de propiedad argentina, extranjera o desconocida, que constituyan un obstáculo o peligro insalvable para la navegación marítima o fluvial, o constituyan un peligro inminente o potencial insalvable para la

preservación del medio ambiente, o un impedimento insalvable para el libre escurrimiento de las aguas, según resolución fundada de la Autoridad Marítima.

La Autoridad Marítima debe proceder de oficio a efectuar los estudios y trabajos necesarios para realizar la extracción, remoción, traslado a un lugar autorizado desguace o demolición inmediata del obstáculo o peligro, con cargo a los propietarios o a sus representantes legales, siempre que no hagan uso del derecho de abandono.

Cuando los buques, artefactos navales o aeronaves, o sus restos náufragos, sean de bandera extranjera, se debe efectuar previamente el aviso al consulado previsto en el artículo 18.

ARTICULO 8º — Sustitúyese el artículo 23 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Artículo 23.- Abono de los gastos realizados.

Si los propietarios o representantes legales del buque artefacto naval o aeronave, o sus restos náufragos, no abonan el importe de los gastos realizados, dentro del plazo que fije la Autoridad Marítima, deberá efectuarse su venta en subasta pública.

Por los gastos de extracción, remoción, traslado a un lugar autorizado, demolición y/o desguace, el Estado Nacional tendrá un privilegio especial por sobre todo otro tipo de acreencia, derecho o gravamen preexistente sobre dichos bienes.

Si lo recaudado supera los gastos efectuados incluyendo derechos aduaneros, si corresponde abonarlos, el remanente se utilizará en primer lugar para el pago de las deudas que existieran con la administración portuaria que se trate, generadas por el uso de muelle u otros servicios prestados por ella. Si cubiertos tales gastos hubiere un saldo restante, se depositará a la orden del Juez competente, quien procederá en la forma que se dispone en el Título III, Capítulo III, Sección 3.

Cuando el producido de la venta no alcance a cubrir los gastos de extracción, remoción o traslado, los responsables quedan obligados por el monto de la diferencia.

ARTICULO 9º — Sustitúyese el artículo 24 de la Ley N° 20.094 de la Navegación, por el siguiente:

Artículo 24.- Existencia de causas pendientes.

La existencia de medidas judiciales, cautelares y/o gravámenes inscriptos y/o interdicciones de navegar inscriptas en el Registro Nacional de Buques no obstará a las operaciones de extracción, remoción, traslado a lugar autorizado, demolición, o desguace, en los términos de la presente Sección, de buques, artefactos navales y aeronaves, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza. Estas operaciones deberán ser informadas al magistrado interviniente y a los legítimos interesados.

En caso de que las medidas se hubieren dispuesto en virtud de encontrarse pendiente de producción medidas de prueba sobre los mismos, los magistrados podrán ordenar la suspensión de las operaciones de extracción, traslado a lugar autorizado, remoción, demolición o desguace, hasta tanto se practiquen tales medidas de prueba. La suspensión no podrá ser mayor de CINCO (5) meses.

Si los gravámenes o medidas previstos en el párrafo 1º se hubieren dispuesto a los efectos de asegurar un derecho patrimonial o como medio de asegurar la operatividad de la sentencia o la efectividad del pronunciamiento judicial, y sin perjuicio del privilegio especial del Estado Nacional previsto por el artículo 23, subsistirán los mismos luego de practicadas las operaciones sobre el bien en que recayeran, desplazándose, en su caso, al producido de su realización.

Capítulo segundo.

Previsiones especiales para la Cuenca Matanza - Riachuelo.

ARTICULO 10. — En toda actuación en la que en los términos del artículo 17, 22 y concordantes de la Ley N° 20.094 deban ser extraídos, removidos, trasladados a lugares autorizados, demolidos o desguazados buques, artefactos navales y aeronaves de bandera nacional o extranjera, sus restos náufragos y los objetos o construcciones de cualquier naturaleza que se hallen en la Cuenca Matanza Riachuelo corresponderá dar intervención a la Autoridad de Cuenca creada por Ley nacional N° 26.168. Los plazos de intimación referidos en el artículo 17 *bis* de la citada ley no podrán exceder los SESENTA (60) días corridos.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo podrá celebrar convenios de cooperación con la Prefectura Naval Argentina a fin de facilitar y contribuir al cumplimiento de sus respectivas funciones, en cuyo marco, y sin perjuicio de los derechos de terceros en los términos de la Ley N° 20.094, podrá disponer del producido que surja de la realización de los bienes objeto de la extracción, remoción, traslado, demolición o desguace, afectándolo a la implementación de acciones previstas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

ARTICULO 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.