



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 0842/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 29 DE ABRIL DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0000968, Ent. N° 0666/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Puertos (ANP), relacionadas con el otorgamiento de un permiso de ocupación a favor de Tamibel S.A., respecto del área denominada AC1 del Recinto Portuario de Montevideo, al amparo del régimen previsto en las Resoluciones del Poder Ejecutivo N° 257/996 y 1860/003;

RESULTANDO: 1) que con fecha 04/03/20, la Unidad de Ejecución Operativa informó que en la zona denominada "AC1", la firma Tamibel S.A. estaba realizando una obra consistente en un galpón de estructura metálica, y que dicha obra se efectuaba en el marco de la solicitud de la referida operadora portuaria de fecha 29/08/19, por la que peticionó la autorización para intervenir el suelo, dejando un piso firme y para realizar mejoras en el lugar, colocando oficinas y depósitos de herramientas desmontables;

2) que con fecha 05/03/20, el Área de Operaciones y Servicios manifestó que la autorización de ocupación del área que tiene actualmente el referido operador en almacenaje, no permitía la construcción de infraestructuras que no sean móviles. Por su parte, con fecha 12/03/20, el Área de Comercialización y Finanzas informó que la construcción propuesta no podía ser ejecutada en el marco legal de almacenaje, existiendo antecedentes sobre el tema, respecto de la suspensión de obras y desmontaje de las mismas, al realizarse sin autorización;

3) que con fecha 10/06/20, la Gerencia General sugirió conferir vista de estas actuaciones a Tamibel S.A., en razón de que, si bien por Resolución de fecha 1°/11/19 se le autorizó el mejoramiento del piso,



TRIBUNAL DE CUENTAS

la firma realizó una obra que difiere de lo autorizado. Por Resolución N° 305/4.038 de fecha 10/06/20, el Directorio dispuso conferir vista de las actuaciones a Tamibel S.A. por el término de 10 días;

4) que con fecha 25/06/20, Tamibel S.A. evacuó la vista conferida, expresando, en lo medular, que:

4.1) por nota de fecha 29/08/19, se informó que en los últimos años, la firma viene desempeñándose como Operador de Buques de madera rolliza (cargando en el año 2018, alrededor de 500.000 toneladas) y brindando servicios de estiba, herramientas, grúas, elevadores y stacker a otros operadores y depósitos portuarios. Actualmente, dicha firma emplea alrededor de 427 trabajadores, entre efectivos y eventuales (adjuntando planilla de aportes a BPS);

4.2) oportunamente se le autorizó a instalar una estructura desmontable, para el almacenaje de herramientas y maquinaria, oficina, instalaciones de seguridad y vestuarios para el personal, en el espacio denominado AC1, de 1300 m2, sito en la intersección de las calles Colombia y Río Branco, en condiciones adecuadas para el cumplimiento de la normativa de seguridad, salud ocupacional, medio ambiente y convenios colectivos vigentes;

4.3) discrepa en cuanto a la calificación del carácter no desmontable del galpón que se ha estado instalando en el predio autorizado, puesto que el mismo es de fácil desarmado y/o armado. La firma busca cumplir con los más altos estándares en la prestación de sus servicios, así como con las condiciones de seguridad para sus trabajadores, siendo que el galpón desmontable instalado cumple adecuadamente con dichos objetivos comunes a la Administración y a la empresa;

4.4) en consecuencia, solicita se le conceda un permiso de uso por un año (y eventualmente su prórroga) del espacio asignado, con las instalaciones desmontables existentes y las que se están realizando en el lugar



TRIBUNAL DE CUENTAS

señalado, a efectos de poder prestar los servicios de almacenaje, oficinas, seguridad y vestuarios, cumpliendo con la normativa vigente;

5) que con fecha 30/06/20, la Unidad Ejecución Operativa, informó que, en oportunidad de la solicitud de Tamibel S.A. de fecha 29/08/19, para el mejoramiento del suelo del espacio que usufructuaba para almacenaje, la firma anexó un plano indicando el lugar aproximado donde realizaría la tarea de afirmado del piso, pero no presentó ningún plano del depósito que pretendía construir; por lo que llevó a cabo la construcción de dicha obra, sin la debida autorización;

6) que con fecha 14/07/20, la División Desarrollo Comercial informó que Tamibel S.A. utiliza un área bajo régimen de Autorización (zona AC1), por la cual se le factura tarifa de Almacenaje, ya que no dispone del otorgamiento de un permiso o concesión para su explotación. Por lo expuesto, si continúa existiendo disponibilidad temporal del área en cuestión, se le podría otorgar un permiso, siempre que se cumpla con los extremos previstos en las normas aplicables;

7) que con fecha 17/07/20, la Unidad Ejecución Operativa, informó que existen fundamentos comerciales para que se le otorgue tal permiso a la solicitante, expresando que:

7.1) si bien el espacio pretendido es de un total de 2100 m², los mismos están cedidos en calidad de almacenaje mensual (arrendamiento precario y revocable, cuyas actividades dentro del mismo están limitadas), por lo que la superficie total se podría calificar como temporalmente ociosa a partir del vencimiento del lapso de almacenaje otorgado;

7.2) asimismo, debe tenerse presente que, otorgar permisos de ocupación que sustituyan espacios arrendados en calidad de almacenaje, mejora la utilización de los recursos humanos, dado que insumiría menos controles y formalidades administrativas, las cuales se realizan como máximo cada 90 días en el caso de los almacenajes;



TRIBUNAL DE CUENTAS

8) que respecto de la construcción efectuada, el Área Infraestructuras manifestó que la nota de Tamibel S.A. de fecha 20/08/19, solicitaba "realizar mejoras en piso e infraestructura desmontable", sin hacer más descripción; y que la autorización otorgada por la Gerencia General, refiere a "actuaciones puntuales de mejoramiento" del piso, sin hacer alusión a otras infraestructuras desmontables; siendo que lo efectivamente realizado no constituyen mejoras puntuales del piso existente, sino la construcción de un piso nuevo, sobreelevado respecto del existente, y la construcción de un galpón de estructura y cerramiento metálico;

9) que por Resolución de la Gerencia del Área Operaciones y Servicios N° 109/20 de fecha 28/09/20, se confirió vista de las actuaciones al Tamibel S.A., quien sería pasible de una sanción económica de hasta UR 500. El acto administrativo se le notificó con fecha 01/10/20;

10) que con fecha 13/10/20, Tamibel S.A. evacuó la vista conferida, expresando que:

10.1) la calificación del comportamiento de dicha firma, como infractora de normas legales y reglamentarias es equivocada y se discrepa con la calificación del carácter no desmontable del galpón que se ha estado instalando en el predio autorizado, puesto que el mismo es de fácil desarmado y/ o armado;

10.2) de acuerdo al presupuesto de la empresa que lo instaló, el galpón es desmontable y cumple adecuadamente con los objetivos comunes a la ANP y a la empresa. Asimismo, cita en su apoyo algunos párrafos del Decreto N° 394/18, en el entendido de que se evitan inconvenientes para alcanzar el cumplimiento de requisitos normativos aplicables, necesarios para garantizar la seguridad y condiciones de trabajo para los funcionarios;



TRIBUNAL DE CUENTAS

10.3) subsidiariamente, considera que la sanción propuesta es desproporcionada para la entidad del acto y la inexistencia de infracciones anteriores, solicitando su abatimiento económico;

11) que con fecha 16/10/20, la Unidad Ejecución Operativa manifestó que los descargos se basan en aspectos de índole mayormente técnicos de la construcción, por lo que, teniendo en cuenta lo informado por el Área Infraestructuras, no resultaban de recibo los descargos presentados. Dicha conclusión fue compartida por la División Coordinación Operativa – Montevideo, con fecha 16/10/20 y ratificada por el Área Infraestructuras con fecha 19/10/20;

12) que por Resolución N° 308/2020 de fecha 23/10/20, la Gerencia General impuso a Tamibel S.A. una sanción económica de UR 125, en razón de haber realizado una obra en la zona denominada AC1 sin contar con autorización de la Administración, violando el Decreto N° 412/992 en el marco de uso del dominio público. Asimismo, fundamentó el abatimiento de la sanción en que la firma no tiene antecedentes por el mismo concepto que se le está sancionando, por lo que resulta aplicable el principio de gradualidad, a los efectos del ejercicio de la potestad sancionatoria, pasando el quantum de la multa a un 25% del monto preestablecido;

13) que el Área Gestión Administrativa Financiera, informó que se emitió Factura N° 1049314 a Tamibel S.A., por concepto de la sanción impuesta, por un importe de \$ 160.983. Con fecha 19/11/20, Tamibel S.A. abonó la referida factura;

14) que por nota de fecha 21/10/20, Tamibel S.A. solicitó formalmente el otorgamiento de un permiso de uso del espacio asignado, al amparo del numeral 2° de la Resolución del Poder Ejecutivo N° 257/996, por el plazo de un año (y eventualmente su prórroga), con las instalaciones desmontables existentes y las que se están realizando en el lugar, a efectos de poder prestar los servicios de almacenaje, oficinas, seguridad y vestuarios;



TRIBUNAL DE CUENTAS

15) que, al respecto, con fecha 30/10/20, la División Desarrollo Comercial informó que al existir disponibilidad temporal del área en cuestión (AC1), se podría otorgar dicho permiso, proponiendo un valor de canon de U\$S 6,24 m2/mes, el que resulta acorde con los valores de otros permisos otorgados en el Recinto del Puerto de Montevideo para operativas similares;

16) que por Resolución N° 684/4.060 de fecha 05/11/20, el Directorio dispuso comunicar a Tamibel S.A., las condiciones que regirán el permiso solicitado, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Objeto: Depósito de maquinaria, almacenaje de mercadería en las modalidades de carga general y contenerizada, así como contenedores vacíos, quedando excluidas del presente, las actividades de consolidación y desconsolidación de contenedores;
- Canon: 6,24/m2/mes que deberá ser abonado a mes vencido, dentro de los diez primeros días de cada mes;
- Predio y obras admitidas: las áreas objeto del presente permiso son las denominadas AC1 que deberán estar cercadas e incluir las vías de circulación de vehículos y maquinaria asociadas al objeto;
- Plazo: un año, contado a partir de la aprobación de la Resolución de otorgamiento, el que podrá prorrogarse por única vez y por igual plazo, siempre que se mantengan las condiciones que motivaron su otorgamiento.

Por Nota fecha 26/11/20, Tamibel S.A. aceptó las condiciones referidas en el Resultando precedente;

17) que por Resolución N° 795/4.065 de fecha 09/12/20, el Directorio dispuso otorgar a Tamibel S.A. un permiso de ocupación del área denominada AC1 en el Recinto Portuario de Montevideo, al amparo de la Resolución del Poder Ejecutivo N° 257/996 de fecha 27/3/96 (modificada parcialmente por Resolución N° 1860/003 de fecha 24/12/03), de acuerdo a las condiciones que le fueron oportunamente notificadas, expresando que la



TRIBUNAL DE CUENTAS

solicitante figura en el registro de Operadores Portuarios, habilitada a prestar servicios a la mercadería en categorías Carga General, Contenedores, productos congelados y servicios varios en el Puerto de Montevideo. Señala asimismo que es de interés de la Administración continuar desarrollando una política de asignación de áreas que facilite la prestación de servicios portuarios y que al mismo tiempo permita la obtención de ingresos asociados a tal desarrollo. La firma se notificó con fecha 10/12/20;

18) que con fecha 17/12/20, se remitieron las presentes actuaciones al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución del Poder Ejecutivo N° 257/996. Con fecha 31/12/20, la Asesoría Letrada del MTOP tomó conocimiento, sin formular observaciones a lo actuado por el Directorio de la ANP, según consta en actuación del Departamento Letrado;

CONSIDERANDO: 1) que respecto a las construcciones realizadas por el operador portuario Tamibel S.A., titular de la explotación en carácter de almacenaje, la cuestión controvertida entre la Administración actuante y la empresa excede la competencia de este Tribunal, y fue dirimida por la ANP en base en sendos informes provenientes de sus Servicios Técnicos, los cuales concluyeron que la obra realizada por Tamibel S.A. no encuadraba dentro de la autorización que le fuera conferida, extremo que motivó la aplicación de sanciones pecuniarias, las que fueron cumplimentadas por el referido operador portuario;

2) que con relación al permiso de uso otorgado, corresponde expresar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 16.246 (Ley de Puertos) de fecha 8/4/92 y artículos 1, 2 y 4 literal I) del Decreto Reglamentario N° 412/992 de fecha 1°/9/92, compete al Poder Ejecutivo el establecimiento de la política portuaria y el control de su ejecución, para lo cual debe *"Instrumentar y aplicar la normativa complementaria de la Ley 16.246 y su reglamentación, con la máxima sencillez y claridad, para hacer*



TRIBUNAL DE CUENTAS

efectivos los principios que inspiran la reforma portuaria..." (art. 4 literal 1), principios entre los que se destacan los de "Continuidad en los servicios", "Regularidad en la prestación", y "Máxima productividad y eficiencia" (art. 2 del Decreto);

3) que en ejercicio de la referida potestad, el Poder Ejecutivo dictó la Resolución N° 257/996 de fecha 27/3/96 (modificada parcialmente por Resolución N° 1860/003 de fecha 24/12/03), autorizando en forma genérica a la ANP a otorgar permisos de ocupación y uso de espacios portuarios cuando exista "...disponibilidad temporal ociosa de sus recursos y se atiendan oportunidades comerciales que requieran la puesta a disposición de dichas áreas en forma casi inmediata", estableciendo un procedimiento excepcional para su otorgamiento, limitando el plazo máximo del permiso a un año, debiéndose dar cuenta de las actuaciones al Poder Ejecutivo para su conocimiento;

4) que el presente caso encuadra dentro de la regulación contenida en la Resolución N° 257/996, y por lo expresado, solo cabe examinar su regularidad a la luz de dicha normativa;

5) que de los antecedentes surge que se han acreditado los requisitos exigidos por la Resolución N° 257/996, esto es, la disponibilidad ociosa y necesidades comerciales que requieran ocupación inmediata del espacio portuario; y el otorgamiento del permiso por el plazo máximo permitido;

6) que no obstante lo anterior, el acto administrativo que dispuso el otorgamiento del permiso no condicionó la adjudicación a la intervención de legalidad de este Tribunal, y fue notificada a la solicitante en forma previa a la remisión de los antecedentes a este Organismo de Control, por lo que se contravino lo dispuesto en el artículo 2 de la Ordenanza N° 91 de fecha 28/11/2018, que preceptúa que el control del procedimiento deberá efectuarse en forma previa a la notificación del acto



TRIBUNAL DE CUENTAS

administrativo que dispone la adjudicación, modificación, prórroga o rescisión de la concesión o, en su caso, luego de dictado el mismo pero "ad referéndum" de la intervención de este Tribunal;

7) que si bien se han remitido las actuaciones al MTOP dentro del plazo establecido en el artículo 3 de la Resolución del Poder Ejecutivo N° 257/996 (30 días de otorgado el permiso), no obra el pronunciamiento de dicho Ministerio, o la efectiva toma de conocimiento por su parte;

ATENCIÓN: a lo expuesto, y a lo dispuesto por el artículo 211, literal E) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Observar el procedimiento por lo expresado en el Considerando 6) de la presente Resolución;
- 2) Téngase presente lo expresado en el Considerando 7) de la presente Resolución;
- 3) Comunicar al Contador Delegado;
- 4) Devolver las actuaciones.

ar

Cra. M^{te}. Olga Santibañez Teubner
Secretaria General