



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Informe N° 7/2017.

Montevideo, 8 de febrero de 2017.

## ASUNTO N° 37/2016: CENTRO DE NAVEGACIÓN - CONSULTA

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de noviembre de 2016 (fojas 1 a 42) se presentó el Centro de Navegación (en adelante "CENNAVE") consultando si el uso por parte de prácticos marítimos, de las lanchas propiedad de la Sociedad de Prácticos del Puerto de Montevideo (en adelante la "Sociedad de Prácticos"), violentaba el espíritu de la Ley N° 18.159.

Por Resolución N° 146/016 (fojas 46) la Comisión resolvió dar vista de la consulta y del Informe Técnico N° 115/2016 (fojas 44 y 45) a la Sociedad de Prácticos y a los Ministerios de Defensa Nacional, y Transporte y Obras Públicas.

A fojas 65 y ss. compareció la Sociedad de Prácticos, cuestionando la aplicación de la normativa sobre defensa de la competencia al caso concreto y efectuando descargos. Similar postura adoptó la Corporación Uruguaya de Prácticos del Río Uruguay, Río de la Plata y Litoral Marítimo Oceánico (en adelante "Corporación Uruguaya") a fojas 94 y ss.

A fojas 80 compareció el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, objetando la competencia de esta oficina y efectuando consideraciones.

### 2. ANÁLISIS

#### 2.1. PRECISIONES PRELIMINARES

Asiste razón a la Sociedad de Prácticos cuando señala que este asesor no es un experto en practicaje. Como lo evidencia su propio nombre, nuestra oficina se especializa en asuntos de promoción y defensa de la competencia, y debe intervenir en **todos los mercados**, con



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

excepción de aquellos que fueron excluidos por voluntad del legislador, acorde a lo preceptuado por el artículo 27 de la Ley N° 18.159 (en adelante, “la Ley”).

Precisamente, el no ser experto en practicaaje indujo a que el firmante adoptara una serie de recaudos que exceden sustancialmente los requerimientos de la normativa, pero que estuvieron orientados a oír a todos los interesados, y gracias a eso a contar con la mayor información posible.

Fue así que se resolvió dar vista no sólo a la Sociedad de Prácticos, sino también a los Ministerios de Defensa Nacional y de Transporte y Obras Públicas. También se admitió la participación voluntaria y espontánea de la Corporación Uruguaya, no sólo porque fuera un tercero interesado, sino porque su opinión fue sumamente enriquecedora para estas actuaciones (aún a pesar de las discrepancias sobre el fondo que pudiesen existir).

A decir más, tratando estas actuaciones no sólo de una consulta, sino también de un estudio sobre la normativa vigente, **bien pudo este último sustanciarse en pieza separada**, sin concesión de vista alguna. En efecto, las recomendaciones, al carecer de efectos jurídicos, y refiriendo además a cuestiones abstractas, no son *per se* susceptibles de causar perjuicios o daños, razón por la cual el legislador no impuso de precepto la vista previa.

El *racconto* realizado no obedece a un fin distinto que dejar asentado que, a pesar de los señalamientos de la Sociedad de Prácticos, y muy especialmente de la exigüidad del plazo que impone la Ley para este tipo de procedimientos, esta oficina abordó la cuestión **con seriedad**, estudiando la temática, escuchando a todos los involucrados, y buscando dar soluciones acordes a las problemáticas del sector.

Desde ya se hace necesario remarcar que el objetivo de este expediente no radica en analizar la regulación del practicaaje como actividad (materia que escapa de nuestra esfera competencial), sino en tentar una conciliación entre aquella y los valores y normas recogidas en la Ley N° 18.159.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Previo a continuar se hace oportuno dejar asentado que en los descargos presentados por la Sociedad de Prácticos se aprecian ciertas expresiones e insinuaciones que, **al no estar respaldadas por medios probatorios**, sólo pueden ser valoradas como un agravio infundado contra la figura e integridad de este asesor.

En primer lugar, quien suscribe **en ningún momento subestimó la inteligencia**, ni del legislador, ni de ninguna otra persona.

Pero lo más grave, lo que más preocupa, es la **insinuación** de que quien firma persigue intereses ajenos a su función. Al igual que ocurre con la mayor parte de nuestros expedientes, se aprecian en estos autos intereses económicos contrapuestos, que han dado lugar a divergencias que se mantienen desde hace décadas. Y nuestra oficina, tal como actúa en todos los casos, interviene como autoridad imparcial, procurando una solución acorde a la Ley, y orientada al beneficio de los consumidores y usuarios.

Por lo tanto, a quien suscribe **no le “duele”** ni le afecta personalmente de ninguna otra forma, que el practicaje (o cualquier otra actividad) se encuentre alcanzado (o no) por la normativa de competencia. Quien elabora este informe está cumpliendo con sus obligaciones como miembro de esta Comisión, de acuerdo a su leal saber y entender.

Aún en la discordancia (inherente de cierto modo a nuestra profesión), existen ciertas reglas que no sólo hacen a la buena fe del procedimiento, sino también a la **lealtad** que debe reinar entre colegas. No es lo mismo *“contestar con firmeza”* (lo cual compartimos y celebramos) **que agraviar sin fundamentos.**

El canal de recusación está previsto en el artículo 3 del Decreto N° 500/991. Sin embargo, y a pesar de las **insinuaciones** de la Sociedad de Prácticos, no fue movilizadopor esta última. Del mismo modo, el artículo de referencia prevé la excusación como deber, razón por la cual, cuando a este técnico le ha correspondido (en otras actuaciones), supo acogerse al mismo. Por otra parte nuestra, Comisión siempre ha aceptado la excusación de sus



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

miembros (fueran comisionados o técnicos), precisamente porque ante todo se **busca garantizar la imparcialidad**.

Tal como se aclaró oportunamente, el Informe N° 115/2016 fue elaborado a modo “*preliminar*”; fue una actuación que no pretendía brindar un pronunciamiento definitivo, sino dar en vista ciertas precisiones iniciales.<sup>1</sup>

Según la Real Academia Española, preliminar significa “*Que sirve de preámbulo o proemio para tratar sólidamente una materia*”<sup>2</sup>, haciéndose evidente que era con posterioridad al Informe N° 115/2016 que se iba a ahondar en la cuestión de fondo. Por lo tanto, no tenemos el honor de compartir afirmaciones tales como que hemos informado “*casi a tono de conclusión... sin el debido fundamento y con un desconocimiento absoluto de la actividad del practicaje nacional*”.

En cuanto a la **ampliación de oficio** del objeto de estas actuaciones, como bien señala la Sociedad de Prácticos a fojas 65 vuelto, forma parte de las potestades de esta oficina adoptar una determinación semejante, decisión que se respalda además en razones de economía procesal.

En efecto, poco sentido tendría que dos cuestiones que pueden ser tramitadas en un mismo expediente pasaran a ser sustanciadas en dos trámites independientes paralelos, lo cual le haría perder, tanto a la Administración como a los interesados, recursos y tiempo.

También es necesario aclarar que la ampliación de oficio no fue dispuesta para el análisis de posibles prácticas anticompetitivas, sino con el fin de determinar si ciertas normas jurídicas vigentes establecían soluciones opuestas a las previstas en la Ley N° 18.159.

---

<sup>1</sup> (“*Es de destacar que nuestras apreciaciones son preliminares, y las podremos modificar una vez que evaluemos las respuestas y justificaciones brindadas por las demás partes interesadas en este procedimiento*” –fojas 44 vuelto–)

<sup>2</sup> <http://www.rae.es/>



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Como puede apreciarse, **no se trata de valorar una práctica, conducta o recomendación**, sino de **analizar en abstracto** la eventual existencia de barreras legales de entrada, y (de corresponder) de emitir las recomendaciones pertinentes (artículo 26 literal F de la Ley).

Como ha señalado la Comisión de Libre Competencia peruana, *“las autoridades de competencia cumplen, de un lado, un rol sancionador y de restablecimiento de la competencia en el mercado, en aplicación de la legislación de libre competencia y, del otro, una función de promoción y difusión de una cultura de mercado. Esta segunda labor recibe el nombre de defensoría, abogacía o promoción de la competencia. La abogacía de la competencia tiene como objeto la realización de recomendaciones tanto a autoridades públicas como a agentes privados para que en su ámbito de acción adopten medidas conducentes al desarrollo de mercados competitivos. Asimismo, la abogacía de la competencia involucra una labor de difusión de los valores intrínsecos a una cultura de libre competencia.”*

Por esta razón **no correspondía proceder a la definición del mercado relevante**. Como se desprende con claridad de su lectura, el artículo 5 de la Ley fue previsto para *“evaluar si una práctica afecta las condiciones de competencia”*; no la incidencia que tienen los actos legislativos o reglamentarios sobre la competencia.

Sí corresponde definir el mercado relevante en lo que hace al objeto de la consulta, cuestión que se abordará oportunamente en el presente informe.

Efectuadas estas precisiones, corresponde continuar con el presente análisis.

## **2.2. SOBRE LA COMPETENCIA DE ESTA OFICINA Y LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

### **Cuestionamientos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

A fojas 80 comparece el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, destacando *“que el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la ANP, es el órgano encargado de regular la política de nuestro*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*Sistema Nacional de Puertos. Tal política regula también la competencia entre los distintos actores portuarios (Ley de Puertos N° 16.246, Decretos 412/92 y 413/92, y modificativos), por lo que se estima que la política portuaria del país no es materia de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia."*

Como regla general, la autoridad de defensa de la competencia es la comisión que este asesor integra, definida en el artículo 21 de la Ley como el "*órgano de aplicación*".

Sin perjuicio de ello, el artículo 27 de la Ley establece la siguiente excepción: "*En los sectores que están sometidos al control o superintendencia de órganos reguladores especializados, tales como el Banco Central del Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la protección y fomento de la competencia estarán a cargo de dichos órganos...*"

A efectos de determinar el alcance de la disposición citada, se transcribirá el Informe N° 15/2011 del 31 de marzo de 2011, el cual se comparte en todos sus términos:

*"La norma de referencia excluye del ámbito de la competencia jurídica de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, las cuestiones de competencia de los mercados en los `...sectores que están sometidos al control o superintendencia de órganos reguladores especializados...` y sigue la oración, con la cita expresa de tres de esos órganos. Pero, por el sentido literal de la norma, esa enumeración no es taxativa, sino enunciativa, puesto que está precedida de la expresión: `...tales como...`."*

*En ese marco normativo, surgen dos conclusiones primarias, a saber:*

- *En los casos que se generen en el ámbito de las actividades que se encuentren reguladas y controladas por: el Banco Central del Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la protección y fomento de la competencia estará a cargo de dichos órganos y no de esa Comisión.*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*Ello naturalmente, sin perjuicio de la facultad de esos órganos, prevista expresamente en el inciso final del mencionado artículo 27, de realizarle a esa Comisión, consultas no vinculantes sobre los temas que quedan bajo la competencia de aquéllos.*

- *La enumeración enunciativa de esos tres casos, deja librado al intérprete la determinación de cuáles serían los otros `...órganos reguladores especializados...´, respecto de cuyas actividades reguladas, esa Comisión carecería de competencia.*

*El texto legal mencionado, deja dudas en cuanto al alcance que la norma pretende darle a la competencia de esa Comisión, por lo que cabe remitirse a los principios generales en materia de interpretación jurídica, recogidos en el Título Preliminar del Código Civil.*

*En esa línea, cabe citar lo dispuesto en el artículo 17 de la norma antes citada, que establece:*

*´17. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción.´*

*Cuando se examina la historia fidedigna de la sanción de la norma citada, se observa que ese tema, precisamente, fue objeto de sucesivos debates en el extenso proceso que condujo a la aprobación del mencionado texto legal. A título ilustrativo, se citan a continuación algunos de esos pasajes, donde se hace referencia a este tema, identificándolo con otro número de artículo, concretamente el 22, tal como constaba en el proyecto a estudio del Parlamento en esos momentos."*

*"En la sesión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, del día 21/12/006, a la cual asistieron los Senadores: Carlos Baraibar (Presidente), Enrique Rubio Sergio Abreu, Isaac Alfie, Alberto Couriel, Alberto Breccia, Arturo Heber y Rafael Michelini, fueron invitados, por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Subsecretario Economista Mario Bergara, el Director General de Comercio Economista Fernando Antía; por la Unidad de Desarrollo del Sector Privado, el Economista*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*Luis Porto y el Asesor, Economista Leandro Zipitría. En el curso de dicha sesión al discutirse este tema, se expresó:*

*“...SEÑOR SUBSECRETARIO.-...La opción que nosotros planteamos es que exista una autoridad de aplicación general de esta ley en esa Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, pero en los casos de los organismos de regulación sectorial que ya tienen entre sus funciones la de promover la competencia -la URSEA, la URSEC y el Banco Central tienen la norma específica- hoy se interpreta que existe una concurrencia de competencias. Esto quiere decir que si alguien tiene un caso de defensa en el sector de comunicaciones, puede ir a reclamar tanto a la URSEC como a la Dirección General de Comercio. Eso genera problemas, por lo tanto, preferimos tener bien definido a quién se recurre en cada caso.*

*Una de las opciones sería quitarle a los órganos reguladores la lógica de promoción y que todo quedara en la órbita del órgano ministerial. Esa no es la opción que preferimos, sino la que está propuesta en el proyecto. Por esta opción, la protección y fomento de la competencia, que ya es mandato legal para los órganos de regulación sectorial **-URSEA, URSEC y Banco Central, por el momento y, en la eventualidad de que pueda haber otros en el futuro,** se explicitará-, también hace que actúen las autoridades de aplicación para los casos en que haya problemas en los mercados que ellos regulan.”*

*“Las expresiones transcriptas ilustran sobre el espíritu que animó al Poder Ejecutivo al proponer el proyecto de ley de referencia, el análisis que del mismo se realizara a nivel parlamentario y las respuestas de representantes del Poder Ejecutivo ante dudas y observaciones formuladas por algunos legisladores, sobre el tema planteado.”*

*“Es decir, a criterio de quien suscribe, se previó la eventual creación en el futuro, de nuevas Unidades Reguladoras, además de las citadas expresamente. O dicho de otra forma, de las entidades que regulan algún sector del mercado al momento de la sanción de la Ley 18.159, de 20 de julio de 2007, a las únicas que se les reconoce potestad excluyente de esa Comisión, en materia de promoción y defensa de la competencia, son las tres que expresamente menciona la norma.”*





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

A pesar de lo señalado, no es posible desconocer que, analizando un expediente distinto del que contiene el informe recién citado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concluyó: *“Estima la Sede que la disposición transcripta no enumera en forma taxativa las unidades reguladoras que en forma excepcional asumirán la protección de la competencia en las áreas que regulan; en tal sentido, se observa que la norma otorga las atribuciones que la Ley 18.159 dispone en materia de protección y fomento de la competencia a los órganos reguladores especializados, tales como...”, lo que obliga a determinar qué otros organismos -además de los enumerados expresamente- pueden quedar comprendidos en la norma de excepción, por tratarse de órganos que controlan o tienen la superintendencia en los sectores de la actividad que regulan”* (Sentencia N° 411 del 30 de setiembre de 2014).

A pesar de los términos de la sentencia (aplicable al caso concreto), y como señaláramos precedentemente, este asesor continúa adhiriendo a la postura que fuera sostenida en el Informe N° 15/2011.

Una interpretación amplia del concepto de “regulación” previsto en el artículo 27 de la Ley **dejaría a esta Comisión sin ámbito de actuación**. No debemos olvidar que todos los organismos del Estado, al ejercer funciones administrativas, cuentan con potestades reglamentarias. Si cada vez que una oficina estatal regulara sobre una materia se argumenta, en base al artículo 27, que nos encontramos frente a un sector regulado, se estaría actuando en contravención al texto y espíritu de la norma, que fue el de designar como **solución de principio** (y no como excepción) a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia como órgano de aplicación.

Como señalara Martínez Blanco: *“Consideramos que dejar sin ‘masa crítica’, ni ‘material procesable’ a la COPRODEC no fue la intención del legislador, por lo que se imponen decisiones claras al respecto que limiten el campo de lo regulado, estrictamente a lo nominado en este artículo y*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*sobre todo definan las actividades de coordinación, para que no den lugar a 'faltas de sintonía' y mellen la seguridad jurídica."*<sup>3</sup>

Pero aún cuando se sostuviera la tesis del Tribunal, ésta es inaplicable al caso de autos.

En los diversos pasajes de la norma el legislador ha referido al "**órgano de aplicación**", concepto inclusivo no sólo de la Comisión, sino también de los órganos reguladores mencionados en el artículo 27.

Así al notificar una concentración o al presentar una denuncia, la persona interesada debe dirigirse al "**órgano de aplicación**" (artículos 7<sup>4</sup>, 10<sup>5</sup> y 12)<sup>6</sup>. Como contrapartida, el "**órgano de aplicación**" tiene amplias potestades probatorias (artículo 14<sup>7</sup>), puede dictar el cese preventivo de las conductas (artículo 13<sup>8</sup>), solicitar medidas cautelares (artículo 15<sup>9</sup>), acordar compromisos de cese (artículo 16<sup>10</sup>) y sancionar (artículo 17<sup>11</sup>).

Sin embargo, cuando el legislador atribuyó las funciones y facultades previstas en el artículo 26 de la Ley, **no lo hizo a favor del "órgano de aplicación", sino de la "Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia"**.<sup>12</sup>

---

<sup>3</sup> "Manual Básico de Derecho de la Competencia." FCU. 2007. Pág. 326.

<sup>4</sup> "Todo acto de concentración económica deberá ser notificado al **órgano de aplicación**..."

<sup>5</sup> "El **órgano de aplicación** será competente para desarrollar los procedimientos tendientes a investigar, analizar y sancionar las prácticas prohibidas por la presente ley..."

<sup>6</sup> "La denuncia deberá presentarse por escrito ante el **órgano de aplicación**..."

<sup>7</sup> "Toda persona... queda sujeta al deber de colaboración con el **órgano de aplicación**..."

<sup>8</sup> "En cualquier momento del procedimiento el **órgano de aplicación** podrá expedirse acerca de las posibles consecuencias dañosas de la conducta..."

<sup>9</sup> "...el **órgano de aplicación** está facultado para solicitar a la Justicia ordinaria las medidas cautelares que considere pertinentes..."

<sup>10</sup> "El **órgano de aplicación** podrá suspender las actuaciones..."

<sup>11</sup> "Cuando las actuaciones administrativas concluyeran con la constatación de que se desarrollaron prácticas anticompetitivas, el **órgano de aplicación** deberá ordenar su cese inmediato... así como sancionar a sus autores y responsables"

<sup>12</sup> "Funciones y facultades. **Compete a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia**..."



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Entendemos que el cambio en el giro terminológico no puede ser ignorado, y por lo tanto, que la Comisión siempre tendrá competencia para actuar al amparo del artículo 26 de la Ley.

### **Cuestionamientos de la Sociedad de Prácticos y de la Corporación Uruguaya**

Tanto la Sociedad de Prácticos como la Corporación Uruguaya han objetado la competencia de esta oficina, basándose en el artículo 1 de la Ley N° 16.595 (en adelante referiremos a esta, indistintamente, como “Ley de Pilotaje” o “Ley de Practicaje”).

*Según la referida disposición, “Declárese que el practicaje, de conformidad con el artículo 1097 del Código Comercio, es un servicio obligatorio, no comercial y de interés nacional, que debe ser prestado por profesionales con título habilitante, inscriptos en el registro llevado a esos fines por Prefectura Nacional Naval, en un todo de acuerdo con la reglamentación del Poder Ejecutivo y mediante un sistema que asegure la distribución equitativa del trabajo sin menoscabo de la seguridad de la navegación.”*

*A entender de la Sociedad de Prácticos, “No le asiste razón al informante cuando incursiona en este punto, subestimando la inteligencia del legislador, que debe presumirse siempre. Ni el legislador de la Ley 16.595 de practicaje, ni el legislador de la Ley 18.159 de defensa de la competencia, incluyeron disposiciones antagónicas sino, por el contrario, complementarias. Y hay que decirlo claramente: la actividad del practicaje está excluida del régimen de competencia por su especialidad, le duela a quien le duela. Repetimos que estamos ante un servicio obligatorio, no comercial (en todo caso, el servicio comercial lo brindan los consultantes del momento).*

*En efecto, el artículo 2 de la ley 18.159 -que el Asesor cita parcialmente e interpreta de forma errónea- es muy claro cuando expone que: ‘Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general’, y en completa consonancia finaliza: ‘el ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considera práctica anticompetitiva ni abuso de posición*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*dominante. Por su parte, la ley de practicaje define a la actividad como un servicio obligatorio, no comercial y de interés nacional, prerrogativa excepcional que no hace más que reconocer la esencialidad del servicio, la necesaria tutela y regulación del mismo por el Estado y su ajenidad total a las leyes de libre competencia. Resulta, asimismo, poco serio comparar la actividad de practicaje con el turismo, olvidando una vez más la premisa del artículo 5 de la Ley 18.159. Sin desmedro de esta última, cabe decir que el practicaje es vital para la seguridad marítima estatal y que influye de forma directa en la eficacia y eficiencia del tráfico marítimo nacional e internacional, principal medio comercial de nuestro país.*

*A riesgo una vez más de resultar repetitivos hasta el cansancio, decimos claramente: a) la competitividad es inconsistente con la naturaleza y función de un sistema de practicaje obligatorio y no comercial como el nuestro, comprensiblemente regulado estatalmente; b) la competitividad compromete un valor mayor y por encima de los intereses de mercado, cual es la seguridad marítima; c) la competitividad conduce a un servicio discriminatorio que alienta conductas deshonestas; d) la competitividad, lejos de abaratar costos, exige mayor regulación estatal en la expedición de permisos, evaluación de idoneidad, cobro de tarifas; e) la competitividad, muy por el contrario de lo que se piensa en general, es económicamente ineficiente y desanima las inversiones necesarias para mantener un sistema eficiente donde se priorice la seguridad en la navegación; f) la competitividad irrestricta, con un ilimitado número de prácticos licenciados admitidos en el mercado, atenta contra la confiabilidad y estabilidad de una actividad de interés público. Que a nadie le quepan dudas, y lo diremos a través de una fórmula sencilla: más prácticos y menos tarifas, es igual a mayor inseguridad marítima. Y lo que es mejor aún: el legislador patrio tuvo en ambas leyes muy en cuenta estas cuestiones que hoy se pretenden instalar como debates jurídicos serios" (fojas 74 vuelto y 75).*

Similares cuestionamientos efectuó la Corporación Uruguaya a fojas 102 y 103 vuelto, haciendo especial alusión a la seguridad y cómo esta se vería afectada por la competencia, destacando ejemplos actuales como Estados Unidos (y particularmente su Estado Alaska), Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Holanda y Australia. También citó el caso argentino, donde (según afirman) se estaría reevaluando su vuelta a la regulación: "En



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*virtud de lo expuesto, cabe concluir que nuestro país se inserta en la tendencia internacional de regular la actividad, procurando la tutela de los derechos implicados, por lo cual una desregulación del sistema podría llevar a consecuencias no queridas para la seguridad marítima de la Nación, configurando una involución al respecto” (fojas 103 vuelto).*

Los descargos precedentes obligan al firmante a realizar diversas precisiones.

En primer lugar, y a modo aclaratorio, el firmante no pretende que, con motivo de estas actuaciones, **se disponga la desregulación de la actividad**. En ningún momento se pretendió interferir en aspectos tales como la seguridad, o en cuestiones burocráticas y administrativas de la organización del practicaaje, que hacen precisamente a la regulación, y que es evidente que escapan de la esfera competencial de nuestra oficina.

Lo que se pretende (y de allí la razón de nuestros pedidos de información) es **analizar si ciertas disposiciones normativas establecen restricciones o barreras de entrada injustificadas, limitando de ese modo la competencia**.

Como puede apreciarse, se trata de una cuestión de políticas legislativas (artículo 26 literal F), motivo por el cual la Comisión dará (si lo considera pertinente) una opinión técnica no vinculante, exclusivamente desde la perspectiva de la normativa de defensa de la competencia.

El receptor de estas eventuales recomendaciones deberá valorar y considerar esta opinión, **no como la única visión sobre el tema**, sino como una de las tantas aristas del mismo. Es necesario velar por la competencia, pero también por valores tales como la seguridad, la logística y la conectividad. En ningún momento se entendió que estos últimos debían dejar de observarse. Simplemente que la opinión técnica de esta oficina se enfocará desde la materia para la cual es competente, y bregando por los derechos cuya protección le fue encomendada.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Previo a ingresar a la cuestión de fondo se hace necesario explicar por qué razones este asesor entiende que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia es competente; máxime frente a los cuestionamientos expuestos por las partes, y atento a que existen antecedentes previos (traídos a colación por la Sociedad de Prácticos) donde en su momento se había concluido lo contrario.

La protección y promoción de la competencia encuentra su fundamento en la Constitución Nacional, especialmente en los artículos que reconocen la libertad de comercio y los derechos de propiedad e igualdad (artículos 7, 8, 32 y 36 -entre otros-).

Sin embargo, su consagración expresa fue efectuada por la Ley N° 18.159, cuyo artículo 2 establece como principio general (aunque admitiendo ciertas excepciones): *“Todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, excepto las limitaciones establecidas por ley, por razones de interés general”. “El ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de posición dominante.”*

Por su parte el artículo 26 literal F confirió a la Comisión la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes relativas al *“tratamiento, protección, regulación, restricción o promoción de la competencia en leyes, reglamentos...”*; y el literal H a responder consultas *“acerca de prácticas concretas que realiza o pretende realizar, o que realizan otros sujetos”*.

Las corporaciones de prácticos manifiestan que la Ley N° 16.595 estableció una limitación legal que excluyó a la actividad de pilotaje de las reglas de la libre competencia. Sin embargo, el único artículo de la norma en cuestión **no estableció a texto expreso la solución invocada**<sup>13</sup>, haciéndose necesario ahondar en su contenido, a efectos de arrojar luz sobre el problema que nos convoca.

---

<sup>13</sup> “Declárase que el practicaaje, de conformidad con el artículo 1097 del Código de Comercio, es un servicio obligatorio, no comercial y de Interés Nacional, que debe ser prestado por profesionales con título habilitante, inscriptos en el registro



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La disposición de referencia declara que el practicaje es:

- a) un servicio;
- b) obligatorio;
- c) no comercial;
- d) de interés nacional;
- e) que debe ser prestado por profesionales habilitados;
- f) inscriptos en un registro de la PNN;
- g) en cumplimiento con la reglamentación del Poder Ejecutivo;
- h) mediante un sistema que asegure la distribución equitativa del trabajo;
- i) sin menoscabo de la seguridad de la navegación.

Como se señalara en el informe anterior, no se encuentra argumento alguno que permita sostener que una declaración de “**interés nacional**” opere por sí sola como exclusión para la aplicación de la Ley N° 18.159.

En efecto existen diversas actividades sobre las cuales recae dicho interés, y no por ello dejan de estar alcanzadas por la ley de competencia.

A modo ilustrativo se puso como ejemplo al turismo, no porque el firmante sea “*poco serio*”, sino porque constituye un claro ejemplo de una actividad de interés público altamente competitiva.

Este asesor considera que se ha efectuado una errónea lectura del artículo 2. La Ley de Defensa de la Competencia no señala que todas las actividades declaradas de “interés nacional” están exceptuadas de su ámbito de aplicación, sino que admite excepciones al

---

*llevado a esos fines por la Prefectura Nacional Naval, en un todo de acuerdo con la reglamentación del Poder Ejecutivo y mediante un sistema que asegure la distribución equitativa del trabajo sin menoscabo de la seguridad de la navegación.”*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

régimen legal siempre que sean dispuestas en leyes dictadas por razones de “interés general”.

Continuando con el análisis, la “**obligatoriedad**” tampoco parece ser impedimento para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.

Distintos servicios son obligatorios y no por ello están exonerados de su alcance. A modo de ejemplo se puede pensar en la firma letrada para la presentación de un escrito judicial; en la entrega del carnet de salud para el acceso a determinados empleos; en el técnico electricista para la realización de ciertas obras (por ejemplo en el contador de luz); o en el seguro obligatorio regulado en la Ley N° 18.412 (artículos 1 y 11). Anticipándonos a posibles cuestionamientos, debemos recordar que algunos de estos ejemplos fueron expuestos incluso por los propios senadores durante la discusión de la Ley de Practicaje.

En definitiva, **obligatoriedad no es sinónimo de monopolio o de falta de competencia**. A decir más, en diversos países de la región el practicaje tiene una regulación similar a la nuestra, y no por ello ha dejado de existir competencia, ni las autoridades se han inhibido de actuar.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Es de destacar que en algunos países el practicaje no es obligatorio: “...los marcos normativos de algunos países contienen normas que disponen la exención del carácter obligatorio del servicio de practicaje bajo determinadas circunstancias (por ejemplo, de las experiencias revisadas, Colombia, Argentina y España). Una de tales circunstancias es aquella referida al expertise de los capitanes de las naves que, habiendo realizado maniobras en repetidas oportunidades en un mismo puerto, podrían estar en capacidad de realizar los ingresos, salidas o movimiento en dichos puertos sin la asistencia de un práctico marítimo.” “En tal sentido, se podría contemplar la posibilidad de exceptuar de la exigencia de tomar los servicios de un práctico en las zonas de practicaje obligatorio a aquellas naves dirigidas por capitanes con experiencia en movimientos en los puertos nacionales. En efecto, los conocimientos de dichos capitanes expertos respecto a las características del puerto, así como, a la forma de ingresar, moverse al interior, o salir del puerto, de manera segura, producto de su experiencia en dicho puerto, permitiría salvaguardar la seguridad de la vida humana, el medio ambiente (evitando la contaminación), la infraestructura portuaria, las naves y las mercancías que éstas transportan. En tales circunstancias no resultaría necesaria la asesoría de los prácticos en los movimientos a cargo de capitanes expertos.” (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. 13 de diciembre de 2006. Págs. 24 y 30).





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Respecto a la necesidad de que el prestador sea un **profesional habilitado**, tampoco se encuentra en ello mayores reparos.

Los servicios cuya prestación requieren de antemano, tanto de una “habilitación” como de una “autorización”, no por eso se encuentran exceptuados del régimen de competencia.

En efecto, el ejercicio de cualquier profesión universitaria requiere de “título habilitante”, y no por ello su prestación deja de ser competitiva. El título es una exigencia orientada a asegurar la idoneidad del prestador del servicio a partir de su capacitación, no a convertirse en una barrera de entrada que inhiba a la competencia.

También es posible pensar en mercados tales como los de telefonía móvil o los seguros, donde la competencia es por demás notoria, y sin embargo se requiere de una previa autorización para operar.

Cuando el legislador desea establecer un monopolio (u otro tipo de restricciones a la competencia), debe hacerlo expresamente, sin dar lugar a dudas interpretativas, tal como lo imponen los artículos 85 numeral 17 de la Constitución y 2 de la Ley N° 18.159.

Que la actividad deba prestarse “**en cumplimiento con la reglamentación**” no significa que puedan establecerse, mediante el dictado de actos de jerarquía infralegal, **restricciones a derechos humanos** tales como la libertad de comercio o empresa.

Por otra parte, si bien el practicaje debe cumplirse de acuerdo con la reglamentación, ello no significa que ésta pueda invadir la materia del legislador, **estableciendo soluciones que contraríen o evadan otras leyes también vigentes.**

A decir más, el proyecto original de la Ley N° 16.595 pretendía que se le diera rango legal a las disposiciones del Decreto N° 308/986 (Reglamento General de Prácticos), **solución que fue rechazada por los parlamentarios**, evidenciando el desacuerdo que mantenían al respecto.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Que el sistema tenga por objeto garantizar la “**seguridad de la navegación**” es un extremo que no sólo no existe ánimo de cuestionar, sino que **se comparte en todos sus términos**.

Como se ha afirmado, la opinión de esta oficina tiene por único objeto promover la competencia, pero para la definición de las políticas públicas, el Parlamento y el Poder Ejecutivo deben tener en cuenta todas las materias y objetivos, entre ellos naturalmente la seguridad.

Sin perjuicio de lo señalado, que la “seguridad de la navegación” sea prioritaria no significa que el pilotaje se encuentre exceptuado de la Ley N° 18.159. **De existir distintas soluciones reglamentarias idóneas para garantizarla, debe optarse por aquella que también fomente o proteja la competencia. De la misma manera, de existir restricciones que no tengan por fundamento la protección del referido bien tutelado (o que en los hechos no lo logren asegurar), éstas deben ser eliminadas.**

Como han señalado los asesores de la Comisión de Libre Competencia de Perú, “*La preocupación sobre la existencia de un marco de libre competencia para la prestación de servicios de practicaje marítimo estaría referida a las situaciones en las cuáles los prácticos, con el objeto de prestar ellos el servicio y no permitir que dicha prestación sea realizada por prácticos competidores, tomarían mayores riesgos, aceptando maniobras peligrosas y no contradiciendo los requerimientos de los capitanes de las naves o las navieras. Dicha actitud podría generar accidentes que redunden en daños a la vida humana en el mar, la infraestructura portuaria, el medio ambiente, las propias naves o la mercadería transportada por éstas. Sin embargo, no se tiene evidencia de que la prestación de servicios de practicaje bajo un esquema competitivo redunde en un incremento del número de accidentes con respecto a la prestación del servicio bajo un esquema monopólico. Por el contrario, se puede afirmar que bajo un sistema competitivo existen incentivos para que los prácticos disciplinen su comportamiento en procura de obtener cierta reputación que les garantice su permanencia en el mercado. Asimismo, la responsabilidad que acarrearía la comisión de un siniestro y la natural preocupación por la seguridad de los prácticos licenciados garantizaría,*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*incluso en un esquema competitivo, la minimización de los riesgos aludidos como posibles efectos nocivos de dicho esquema. De otro lado, se puede afirmar que el objetivo legítimo de garantizar la seguridad durante los movimientos de las naves en las inmediaciones de un puerto o en zonas de difícil navegabilidad, que justifica la existencia misma del servicio de practicaje, no se contradice necesariamente con la vigencia de un régimen de libre competencia en la prestación de dicho servicio. En efecto, el objetivo de seguridad puede ser cubierto por otros medios, menos restrictivos de los derechos fundamentales de contenido económico, y diferentes al establecimiento de un monopolio regulado en el mercado bajo análisis. Por ejemplo, dichos medios podrían estar referidos al establecimiento de requisitos de conocimientos específicos sobre la prestación del servicio con altos estándares de seguridad para el otorgamiento de licencias; a la **realización de prácticas de maniobra y/o en simuladores**, no únicamente para obtener una licencia o para ascender de categoría, que garanticen la permanente capacidad de los prácticos; a explicitar una política de sanciones para incumplimientos de las medidas de seguridad dispuestas por las autoridades, entre otras” (el destacado nos pertenece).<sup>15</sup>*

En cuanto al imperativo legislativo “asegurar la distribución equitativa del trabajo”, no es posible desconocer que desde una visión rígida y “piedelettrista”, la disposición de referencia podría interpretarse como una veda o prohibición a la competencia entre prácticos.

Precisamente por ello llama la atención que el propio Decreto Reglamentario prevea la figura del “práctico fuera de turno”<sup>16</sup> (artículo 33 entre otros). En efecto, si la asignación del trabajo debe ser “equitativa” (como sinónimo de “exactamente igual”), no parece admisible que por vía reglamentaria se introduzcan soluciones donde la elección del práctico dependa

---

<sup>15</sup> (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. Pág. 48).

<sup>16</sup> El “práctico fuera de turno” habilita al usuario la libre elección del práctico, fuera del orden preestablecido, en la medida que abone una tarifa especial correspondiente al “doble de la remuneración resultante, como recargo por el derecho a elección del turno riguroso establecido...”



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

únicamente de la voluntad y posibilidades económicas de quien demanda el servicio. Es evidente que en estos casos no existiría “igualdad” (en el sentido literal) sino “competencia”.

A decir más, el legislador inicialmente incluyó esta solución dentro del proyecto de ley, al hacer una remisión expresa al Reglamento General de Prácticos. De esta manera el texto legal arrojaba una contradicción, pues por un lado buscaba prohibir la libertad de elección, pero por otro admitía que el dueño del barco eligiera libremente al práctico siempre y cuando le pagara el doble.

Como oportunamente se señalara, no debemos subestimar la inteligencia del legislador, por lo que, frente a dos interpretaciones posibles, no es posible asignar a la letra de la ley un sentido incoherente o contradictorio como el referido anteriormente.

En ese sentido cabe concluir que “distribución equitativa” **no implica que el trabajo deba ser exactamente igual para todos, sino que, a través de la reglamentación, se debe garantizar una igual posibilidad de acceso.**

Es necesario destacar que la norma vigente reitera la solución del artículo 55 de nuestra Carta Magna, que encomendó al legislador “*la distribución imparcial y equitativa del trabajo*”. La referida disposición constitucional (incluida en la reforma de 1934) nunca fue interpretada como una exigencia de que todas las personas deben tener igual trabajo, o de que el Estado tiene el deber de asegurar el pleno empleo.

En virtud de lo expuesto se concluye que la reglamentación de la Ley de Practicaje debe incluir soluciones “equitativas”, pero éstas no necesariamente tienen por qué ser incompatibles con la competencia.

Capítulo aparte merece la definición de “**no comercial**” prevista en la legislación.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

En lo que hace a la cuestión objeto de consulta, no caben dudas que al tratarse del traslado de prácticos (y no del servicio de pilotaje en sentido estricto), esta actividad no se encuentra comprendida dentro de la declaración efectuada por el legislador en la Ley de Pilotaje.

En lo que hace a la actividad de practica en sí, se buscará dar respuesta a la cuestión en base a las reglas interpretativas del Código Civil.

Según su artículo 17, *“Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción.”*

Desde el punto de vista literal, existe la tentación de asimilar el concepto de servicio *“comercial”* al de *“acto de comercio”*. El Código de Comercio no define a estos últimos, sino que establece a modo expreso qué tipos de negocios pueden ser considerados como tales (artículo 7), dentro de los cuales no fue incluido el practica, como tampoco la prestación de otros servicios profesionales.

Pero el hecho de que el practica no sea un acto de comercio, **no opera como eximente o impedimento para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.**

Existiendo la prestación de un servicio a cambio de un precio, y también el afán de lucro por parte de su prestador, resulta evidente que la actividad se ve alcanzada por la definición de **“actividad económica”** prevista en el artículo 3 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Nuestro legislador pretendió que la Ley tuviese un ámbito de aplicación amplísimo, abarcando a todo tipo de actividad económica, tuviese o no fines de lucro, incluyendo expresamente el actuar de asociaciones o gremiales de agentes económicos.

Por otra parte la Ley N° 16.595 no puede ser interpretada aisladamente, sino como parte integrante del ordenamiento jurídico, el cual debe ser aplicado armónicamente, y no como



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

si cada ley que se tratara de un compartimento estanco. Pasaron 23 años, y dentro de esa evolución legislativa hubo varios cambios, entre ellos la consagración de las normas de Defensa de la Competencia, primero con las leyes 17.243 y 17.296 (años 2000 y 2001), y luego con la ley que actualmente nos rige (2007).

En definitiva, si bien la Ley de Pilotaje declaró que se trataba de una actividad “no comercial”, entendemos que el término de referencia no es suficiente para exceptuarla del ámbito de aplicación de la Ley N° 18.159.

No debemos obviar que, trece años después, el legislador decidió imponer como regla general la competencia, abarcando a todas las actividades económicas, tuviesen o no fines de lucro, y fueran o no prestadas por empresas comerciales.

Para que podamos concluir que la Ley N° 16.595 está exceptuada del régimen general de competencia el legislador deberá aclararlo expresamente, o en su defecto declarar que el practicaje es una actividad no económica.

Pero más allá de que el texto normativo sea claro, se procederá a consultar su espíritu, no porque sea imperativo hacerlo (recordamos que rige el artículo 17 del Código Civil), sino con el fin de profundizar este análisis.

- El artículo 1 del proyecto de ley original declaraba al practicaje como un “servicio público no comercial de interés nacional, que debe ser prestado por profesionales con título habilitante, y en un todo de acuerdo con el Reglamento General de Prácticos (Decreto N° 308/986, de 10 de junio de 1986) y el artículo 1097 de Código de Comercio”.

Por su parte el artículo 2 señalaba: “En virtud de lo dispuesto en el artículo precedente, ni la función profesional de práctico, ni la tarea de practicaje referidos a puertos y canales de navegación de jurisdicción nacional, ni en otros que, como resultado de tratados o convenios internacionales vigentes, corresponden al practicaje uruguayo, caen dentro de las previsiones



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*dispuestas por la Ley de Puertos N° 16.246, de 8 de abril de 1992, por cuanto no se trata de una actividad comercial portuaria, sino de un servicio público que sólo el Estado debe administrar.”*

- Como se desprende de la exposición de motivos y de la discusión parlamentaria, la norma era impulsada como respuesta a una resolución del Poder Ejecutivo que había dispuesto que el practicaje se adecuara a la Ley de Puertos, mediante el dictado de una reglamentación que se basara en los principios de *“libertad de elección de los usuarios, máxima eficiencia y confiabilidad del servicio y mínimo costo para el usuario”*.<sup>17</sup>
- En definitiva, el proyecto de ley fue redactado con el fin de excluir al practicaje del ámbito de aplicación de la Ley de Puertos, y también de la libertad de elección que el Poder Ejecutivo había encomendado que se estableciera como principio general. Para lograrlo, el legislador tentó declarar al practicaje como un *“servicio público no comercial”*, y darle rango legal al Decreto N° 308/986:

*“El proyecto de ley que tenemos el honor de poner a consideración de la Cámara, dice relación con la forma y los alcances que la Administración pretende darle –en algunos aspectos- a la filosofía y la letra de la ‘Ley de Puertos’ N° 16.246, de 8 de abril de 1992, esta vez en relación al practicaje... El principio de libertad de elección por los usuarios que la Ley de Puertos introduce como fundamento básico con referencia a servicios portuarios de naturaleza comercial, no es aplicable, obviamente, a los servicios públicos de practicaje so pena de la incompatibilidad manifiesta con la naturaleza misma de la actividad cumplida por los prácticos. La eventual ‘libertad de elección’ por el usuario en esta materia (asimilando el practicaje a una función de servicio portuario comercial) implicaría de hecho, la subordinación del práctico a intereses comerciales y, sería contrario a la doctrina universal y la jurisprudencia nacional.”*

Luego, en el informe que acompañaba a la norma, se agregó: *“No se trata de una actividad comercial, sino de un servicio público (artículo 15 del Reglamento General de Prácticos –Decreto*

---

<sup>17</sup> Resolución N° 107/994: *“Proponer un régimen de prestación de los servicios de practicaje de los puertos y vías navegables de la República, para adaptarlos al nuevo marco legal y reglamentario, especialmente a principios de libertad de elección de los usuarios, máxima eficiencia y confiabilidad del servicio y mínimo costo para el usuario.”*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*308/986), prestado por profesionales privados sujetos a regulación y control oficial... No corresponde en consecuencia, en este aspecto, vincular el practicaje nacional, al espíritu y la letra de la Ley de Puertos número 16.246... Concomitantemente, tampoco puede entenderse (y por ende alcanzado por la referida ley) que el practicaje es una actividad comercial, que pueda ser ejercida en régimen general del libre competencia. Peor aún puede afirmarse que la libre concurrencia es claramente incompatible con las obligaciones del Estado en esta materia y de la calidad de agente de la Autoridad Marítima de la República... La primera consecuencia de ese hipotético cambio, sería que el práctico estaría bajo virtual dependencia de las empresas navieras o, dicho de otra forma, para poder trabajar dependerían del grado de prostitución al que estuvieran dispuestos a llegar, en tanto su empleador sería aquel a quien debe controlar y sujetar al interés superior de la Nación... Como señalara el profesor doctor Cajarville en la Comisión de Transporte del Senado: 'sería lo mismo que los bancos privados eligiesen al inspector que les va a enviar el Banco Central, o que las empresas privadas eligiesen el Inspector de la Dirección General Impositiva.'*<sup>18</sup>

- El proyecto originario fue aprobado en la Cámara de Representantes. Sin embargo, y a partir de la comparecencia posterior de diversos interesados (entre ellos de la CENNAVE y la ANP), la Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado propuso un texto sustitutivo, que a su vez fue modificado en la Cámara de Senadores.
- Los senadores entendieron que el practicaje **no era un "servicio público"** (y por ende no correspondía declararlo como tal por ley), y también que era inconveniente que se le diera rango legal a las distintas soluciones previstas en el Decreto N° 308/986. También se eliminó el artículo 2 del proyecto de ley, que entre otras cuestiones exceptuaba a la actividad del pilotaje del ámbito de aplicación de la Ley de Puertos.

---

<sup>18</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. 17 de mayo de 1994. Número 2423 – Tomo 689.





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Es evidente que **la intención del legislador cambió** durante la discusión parlamentaria, pues el texto finalmente aprobado fue fruto de un consenso entre quienes bregaban y negaban la libre elección del prestador del servicio.

Frente a este escenario, ¿es posible continuar sosteniendo que le es aplicable al practicaje la Ley de Defensa de la Competencia?

Sin obviar que se trata de una cuestión de gran complejidad, siguiendo las reglas de interpretación previstas Código Civil, es menester concluir que cuando el texto legal es claro, no es posible desatenderlo so pretexto de consultar su espíritu. En ese sentido se reitera que se concibe en el practicaje una actividad económica, y por ende alcanzada por la Ley N° 18.159.

Por otra parte tampoco es posible desconocer que la intención del legislador cambió, ya que lo que originalmente se presentaba como un proyecto orientado a vedar la libertad de elección, sufrió varias alteraciones, siendo su redacción final fruto de una sumatoria de voluntades; de una negociación entre legisladores que si bien concebían a la seguridad como prioridad, mantenían visiones discordantes respecto a la competitividad del servicio.

El propio texto legal originariamente proyectado no recogía como solución impedir la libertad de elección del práctico, en la medida que pretendía dar rango legal a la figura del práctico “fuera de turno”, esto es, a la posibilidad de que el usuario eligiera al profesional, previo pago de una tasa especial, fijada con claros fines recaudatorios.

La Sociedad de Prácticos invoca un antecedente dictado por esta oficina, destacando que no fue citado por este asesor, y preguntándose “¿por qué el informe en vista no cita estos antecedentes? ¿Qué cambió desde el 2011 a la fecha que puede hacer variar las conclusiones de ese informe emitido por la misma entidad que hoy recibe la consulta de CENNAVE?” (fojas 66 vuelto).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Y la respuesta es que **cambió el asesor**. Habiéndole sido asignada la consulta planteada por CENNAVE, y en base a la autonomía técnica que le asiste, éste expresó su opinión, que difiere con los antecedentes sustanciados con anterioridad por esta oficina.

Siguiendo con esa línea, este profesional asesorará, y será la Comisión quien decidirá si corresponde hacer lugar a lo sugerido, o mantener la posición que había asumido anteriormente.

Por otra parte tampoco es posible dejar de destacar que los precedentes administrativos no son obligatorios ni vinculantes.

No es posible por último dejar de mencionar que si bien el practicaaje en otros países también es una actividad sometida a una estricta regulación (en algunos casos muy similar a la nuestra), **ello no ha sido impedimento para que distintas autoridades en Defensa de la Competencia intervengan**, realizando investigaciones, y en algunos casos incluso imponiendo sanciones.

La experiencia internacional demuestra que **regulación, seguridad y competencia, son tres términos que pueden ir de la mano**.

Así en el caso colombiano recientemente la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó la apertura de una investigación por posibles prácticas anticompetitivas, sin que se considerara un obstáculo que la normativa local definiera al practicaaje como *“un servicio público regulado y controlado por la actividad marítima”*, cuyo objeto es *“asegurar unos niveles óptimos en la gestión de los riesgos involucrados de la navegación restringida incluyendo la necesidad de un juicio independiente de las presiones comerciales inherentes al transporte marítimo y así asegurar la protección de vidas, bienes y medio ambiente.”*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura\\_1264145\\_Firmada.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura_1264145_Firmada.pdf) Hojas N° 3 y 37.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

A entender de la autoridad, *“esta Delegatura cuenta con evidencias suficientes que, en esta instancia del procedimiento administrativo, permitirían establecer que los comportamientos descritos podrían ser considerados como idóneos para limitar la libre competencia.”*<sup>20</sup>

En Perú también hubo investigaciones sustanciadas por la Comisión de Libre Competencia (CLC-INDECOPI), donde la autoridad, además de sancionar a los infractores, ordenó un estudio sobre las distintas barreras legales de entrada previstas en la normativa<sup>21</sup>. En el mismo se concluyó que *“el mercado de practicaje marítimo no es un mercado con características de monopolio natural y, por lo tanto, no se justifica la regulación de su acceso limitando la prestación del servicio a un único operador ni, consiguientemente, la imposición de una fijación administrativa de precios. La imposición de un monopolio regulado en un mercado donde la competencia es factible y deseable, como es el mercado de practicaje marítimo, podría generar una distorsión en el funcionamiento de dicho mercado afectando el bienestar de la sociedad. Existen experiencias internacionales donde la competencia en los servicios de practicaje ha redundado en efectos beneficiosos tanto en precios como en calidad e innovación en la prestación del servicio. Que, respecto a la supuesta incompatibilidad entre competencia y seguridad aludida por algunos agentes, no se tiene evidencia de que la prestación de servicios de practicaje bajo un esquema competitivo redunde en un incremento del número de accidentes con respecto a la prestación del servicio bajo un esquema monopólico. Por el contrario, se puede afirmar que bajo un sistema competitivo existen incentivos para que los prácticos disciplinen su comportamiento en procura de obtener cierta reputación que les garantice su permanencia en el mercado. Asimismo, la responsabilidad que acarrearía la comisión de un siniestro y la natural preocupación por la seguridad de los prácticos licenciados*

<sup>20</sup> [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura\\_1264145\\_Firmada.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura_1264145_Firmada.pdf) Hoja N° 33.

<sup>21</sup> *“Durante la presente investigación, esta Comisión ha tomado conocimiento de la existencia de barreras legales para el ingreso al mercado de servicios de practicaje en el TCP. Esta Comisión también ha tomado conocimiento de la existencia de experiencias internacionales en las cuales los servicios de practicaje se prestan en condiciones de mercado diferentes a las vigentes en los puertos del Perú. En ese sentido, esta Comisión considera pertinente evaluar la posibilidad de compartir información y transmitir apreciaciones que coadyuven a un mejor funcionamiento del mercado de practicaje en los puertos del país, mejoren la competitividad y redunden en una mejora en el bienestar de la sociedad.”*  
<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Res037-2005.pdf>



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*garantizaría, incluso en un esquema competitivo, la minimización de los riesgos aludidos como posibles efectos nocivos de dicho esquema.”<sup>22</sup>*

En España por su parte el Real Decreto Legislativo 2/2011 definió al practicaje como un “servicio portuario”, para luego establecer, como solución de principio, que éstos se rigen por el principio de libre competencia (artículos 108 y 109), sin perjuicio de diversas restricciones (en algunos casos muy similares a las nuestras) que fueran previstas en otras disposiciones normativas que la complementan.<sup>23</sup>

Por último ya se ha mencionado el caso de nuestro principal competidor portuario (la República Argentina), que desde el año 1991 se decantó por la opción competitiva.<sup>24</sup> Y por más de que allí puedan haberse discutido soluciones alternativas, la realidad es que **este modelo subsiste inalterado desde hace 26 años**, aún a pesar de los constantes y variados cambios políticos que ha atravesado ese país durante el período de referencia. Si la normativa argentina hubiese puesto en riesgo la seguridad de los prácticos o de la nevegación, es evidente que no hubiese perdurado un período tan largo de tiempo.

### **2.3. SOBRE LAS BARRERAS DE ENTRADA PREVISTAS EN LA NORMATIVA VIGENTE**

Ingresando al fondo de la cuestión, este asesor identificó diversas disposiciones que a su entender podían oficiar como restricciones injustificadas a la competencia, pues establecen barreras de entrada, y fijan tarifas a través de procedimientos no competitivos.

---

<sup>22</sup> Resolución 094-2006-INDECOPI/CLC del 21 de diciembre de 2006 (el destacado nos pertenece).

<sup>23</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rdleg2-2011.html#a109](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg2-2011.html#a109)

<sup>24</sup> [http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/html/dpsn\\_index\\_regl\\_pract.php](http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/html/dpsn_index_regl_pract.php)



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Como se señalara precedentemente, de existir distintas soluciones idóneas para garantizar los valores tutelados por la Ley de Practicaje, se debería optar por aquella que también fomente o proteja la competencia dentro del mercado.

De la misma manera, de existir restricciones que no tengan por fundamento garantizar la seguridad (o que en los hechos no sean idóneas para tal fin), y cuya vigencia responda únicamente a la protección de intereses particulares o sectoriales, deberían ser eliminadas.

Como se aclarara oportunamente, las apreciaciones efectuadas en este informe son efectuadas exclusivamente desde la óptica de la promoción y defensa de la competencia, único cometido de esta oficina.

Los argumentos expuestos por las partes, basados en razones de seguridad, escapan de la materia de la Comisión, aunque no por ello se debe desconocer que en algunos casos podrían servir para justificar la vigencia de las disposiciones normativas objeto de análisis.

Por la razón antedicha, este asesor sugerirá a la Comisión que, de entender pertinente la realización de recomendaciones, se remitan las mismas junto a los descargos presentados por las partes y los informes técnicos correspondientes, a modo de que la autoridad pueda efectuar un análisis integral de la cuestión.

- **Artículo 26:** *“Límite de las actividades de los Prácticos. Queda prohibido a los Prácticos ejercer su actividad en más de una Zona, salvo los casos previstos en este Reglamento y aquellos que por fuerza mayor autorice el Jefe de la Oficina de Pilotaje”*

Los artículos 20 y siguientes del Reglamento de Prácticos establecen diversas zonas geográficas para el pilotaje. El artículo 21 las ordena en cuatro grupos (Río de la Plata, Río Uruguay, Puertos, y Litoral Marítimo Oceánico), cuyos límites son fijados por el artículo 22.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Por su parte el artículo 26 del Reglamento prohíbe a los prácticos ejercer simultáneamente en más de una zona, lo que a criterio de este asesor podría constituir un **reparto de mercado**, pues impide a profesionales titulados (y por ende presuntamente calificados para la tarea), prestar sus servicios en las distintas regiones existentes.

Tanto la Sociedad de Prácticos como la Corporación han invocado razones de seguridad, que a su criterio justificarían el mantenimiento de la medida.

Según ambas instituciones, las diferencias geográficas y de suelo exigen al profesional, no sólo conocimientos genéricos sobre la actividad, sino también un profundo dominio del lugar en cuestión: “...manipular un barco implica que el Práctico esté absolutamente familiarizado con las características de la ruta navegable que se le asigna. Ello es parte sustancial del factor ‘seguridad marítima’: no son lo mismo las aguas del Río Uruguay que las del Estuario del Plata; tampoco es lo mismo manipular barcos de navegación oceánica que entran al estuario que barcos menores, por citar ejemplos. El práctico debe conocer y asimilar todas las condiciones de la ruta en que realiza la maniobra: el tipo de oleaje, las características del canal, los vientos, los obstáculos naturales y de cualquier otra naturaleza, los accidentes geográficos submarinos, porque de ello depende la eficacia y eficiencia de las maniobras de ingreso o egreso del Puerto de Montevideo” (fojas 68 vuelto y 69). “...el Art. 1 del Anexo 1 de la Resolución A960 (23) de la Organización Marítima Internacional citada precedentemente, reconoce que el ‘practicaje requiere conocimientos especializados y experiencia de una zona concreta y que los Estados con muchas y diversas vías de navegación y puertos han llegado a la conclusión de que conviene administrar el practicaje a nivel regional o local” (fojas 96). “...la competencia entre los prácticos resulta absolutamente inconveniente para el interés público que pretende asegurar nuestro ordenamiento jurídico. Es por ello que se requiere a los prácticos que conozcan en detalle la zona en la que se desempeñan (y que permanezcan en la misma por determinada cantidad de años como mínimo), siendo que para cambiar de ámbito geográfico en sus tareas, deben cumplir con la capacitación correspondiente y tareas complementarias” (fojas 98).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Es así que el Reglamento establece como requisito para que los prácticos cambien de zona, una prueba de conocimientos sobre el “*derrotero de la zona*” (artículo 70), y también la realización de viajes de práctica (artículo 71). Asimismo puede apreciarse que la normativa impone diferentes condiciones de ingreso a quien pretende ser práctico, dependiendo éstas de la zona de pilotaje a la que la persona pretende acceder (ver arts. 49, 56).

Retornando a nuestra materia, una de las principales restricciones a la competencia consiste en la distribución geográfica del mercado, ya sea mediante su reparto, o mediante la fijación de barreras de entrada al mismo.

Así al momento de enunciar prácticas prohibidas, el legislador incluyó aquellas tendientes a “*establecer injustificadamente zonas o actividades donde alguno o algunos de los agentes económicos operen en forma exclusiva, absteniéndose los restantes de operar en la misma*” (artículo 4 literal H de la Ley N° 18.159).

Frente a estas precisiones, se entiende que el artículo 26 del Reglamento General de Prácticos **operaría como una barrera de entrada**, pues impide a los profesionales acceder simultáneamente a más de una zona de pilotaje.

Esta restricción estaría fundada en las razones de seguridad transcriptas precedentemente. Sin embargo, existirían otras alternativas que, asegurando el mismo fin, serían menos nocivas para la competencia.

Así en Colombia se admite que los prácticos actúen en dos zonas, siempre y cuando se hallen debidamente capacitados: “*El piloto práctico deberá prestar el servicio de practicaje ordinariamente en la jurisdicción específica de una Capitanía de Puerto para la cual deberá tener licencia expedida por la Autoridad Marítima Nacional, sin perjuicio de que pueda obtener licencia para una segunda jurisdicción*” (Ley 658 de 2001, artículo 20).



*“...los pilotos prácticos para desarrollar su actividad deben obtener una licencia y, por consiguiente, estar habilitados para la prestación del servicio de practicaaje, licencia que puede ser obtenida para ejercer la actividad hasta en dos jurisdicciones siempre y cuando se cumplan los requerimientos legales exigidos para obtener dicha calidad. Por otro lado, no hay ningún impedimento legal para que una empresa que ofrece la actividad marítima de practicaaje en una jurisdicción específica también preste los mismos servicios en otras zonas marítimas de jurisdicción nacional.”<sup>25</sup>*

En atención a lo expuesto, no se encuentran razones que impidan que el práctico (si lo desea) ejerza en más de una zona, en la medida que apruebe los exámenes correspondientes, y cuente con la experiencia práctica necesaria para mantener su licencia en cada una de las regiones de referencia.<sup>26</sup>

- **Artículo 27:** *“Es condición esencial para que las Corporaciones de Prácticos puedan asumir ante la Prefectura Nacional Naval la representación de los Prácticos de cada Zona la posesión de la personería jurídica correspondiente.”*

El análisis de la presente disposición exige previamente dilucidar un aspecto de gran complejidad, que es el de determinar la naturaleza jurídica del práctico uruguayo.

Está fuera de discusión que el práctico **es un particular y no un funcionario público**. Según el artículo 15 del Decreto N° 308/986, *“el Práctico es un asesor del Capitán cuyos servicios debe requerir en puertos, radas, canales, ríos y aguas jurisdiccionales... Se trata de un profesional independiente titulado por el Estado que participa en la prestación de un servicio público...”*

Sin perjuicio de compartir esta conclusión, algunos pasajes del Decreto N° 308/986 inducen a la confusión, pues someten al práctico a situaciones típicas de la función pública. Así el artículo 28 literal I les define como *“agentes de la autoridad marítima”*. Por su parte el artículo

<sup>25</sup> [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura\\_1264145\\_Firmada.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura_1264145_Firmada.pdf) Hojas N° 7 y 8.

<sup>26</sup> Similar recomendación ha sido efectuada por la Comisión de Libre Competencia del Perú (Resolución 094-2006-INDECOPI/CLC).





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

39 crea la figura del “*práctico asesor*”, quien no sólo tiene por función asesorar a la autoridad estatal, sino que también puede representar al Jefe de la Oficina de Pilotaje “*en reuniones con otras dependencias del Estado o particulares en las que se requiera su aporte técnico, cuando el Jefe de la Oficina de Pilotaje así lo disponga*”.

Como señalara Mezzera Álvarez: “*La situación del práctico es discutible. A nuestro juicio se trata de un profesional independiente, que arrienda sus servicios al armador por un lapso generalmente breve y que no llega a convertirse en su subordinado. La minuciosa reglamentación administrativa a que se encuentra sometido y las potestades que sobre él ejercen las autoridades marítimas lo colocan en una posición cercana a la de un funcionario público.*”<sup>27</sup>

El práctico es **independiente de las agencias marítimas**, circunstancia que se quiso garantizar mediante la inclusión del concepto “no comercial” en la Ley de Practicaje.

La D.G.I., en la Consulta N° 5.488, respaldó esta posición: “(Los prácticos) *Estiman que la vinculación presenta ausencia de elementos de dependencia o subordinación y por lo tanto perciben rentas obtenidas fuera de la relación de dependencia, fundamentan esta posición en base a un análisis normativo y estatutario, sostenido en lo medular, que no se verifica la subordinación jurídica, económica, social ni técnica. Concluyendo que el contrato de practicaje es, tanto desde el punto de vista normativo como fáctico, un arrendamiento de obras y por lo tanto el vínculo presenta carácter de independiente... Esta Administración comparte el criterio sustentado por el consultante*”.

Pero los prácticos **también son independientes de las organizaciones que los nuclean**, y ello por cuanto el artículo 15 del Reglamento declara su independencia, sin establecer ningún tipo de precisión o distinción. Conforme se desprende del artículo 27 que nos encontramos analizando, las corporaciones de prácticos tienen por finalidad representar a sus agremiados, situación que se presenta como similar a la de los abogados y el C.A.U., o a los contadores, escribanos e ingenieros y sus respectivas agremiaciones.

---

<sup>27</sup> “Curso de Derecho Marítimo”. Volumen 1. 1977. Acali Editorial.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

En virtud de lo señalado, este asesor considera que algunas disposiciones del Reglamento inducen a la confusión (por ejemplo el artículo 126<sup>28</sup>), pues si bien es el práctico quien presta el servicio, es la Corporación quien factura y cobra, para luego proceder a la distribución del dinero. A criterio del firmante, la circunstancia de referencia no se condice con la descripción de independencia prevista en la normativa. En efecto, el práctico podrá ser independiente desde el punto de vista técnico, pero desde el punto de vista económico y funcional, quien cobra es la corporación de prácticos, que además lo hace en nombre y beneficio propio.

La cuestión ha sido abordada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Sentencia N° 587/2011, en la que se falló a favor de los accionantes. Conforme se desprende de sus resultados “(los prácticos) *analizaron luego los elementos componentes de la subordinación, concluyendo que no existe subordinación laboral de los prácticos a sus respectivas asociaciones gremiales, a través de las cuales perciben materialmente sus honorarios. Dichas instituciones, prosiguieron, no tienen fines de lucro, siendo su cometido el de organización de la prestación del servicio profesional de los prácticos, que está reglado por Decretos, cumpliendo a este respecto una función meramente instrumental, distribuyendo el trabajo entre los prácticos de acuerdo a cierto orden prefijado cuando al Armador o el Capitán no efectúan elección, liquidan los honorarios de cada operación y se encargan de percibirlos de los usuarios. Pero en modo alguno, continuaron, esas instituciones gremiales se comprometen frente al usuario a brindar el servicio profesional por su cuenta, ni asumen responsabilidad por el cumplimiento de la tarea profesional de los prácticos, ni son ellas las que emplean a los profesionales que cumplen el trabajo, ni cobran los honorarios devengados por la actividad de los prácticos por sí y para sí.*”

---

<sup>28</sup> Artículo 126: “La recaudación, liquidación y distribución del ‘fondo común’ serán realizados bajo la responsabilidad de las propias Corporaciones en un todo de acuerdo a este reglamento, a sus estatutos y a las reglamentaciones internas pudiendo establecer sus autoridades con los requisitos estatutarios del caso y con carácter obligatorio para sus Miembros las deducciones y/o descuentos que consideren convenientes aplicar, para beneficios de las propias Corporaciones y/o de sus integrantes.”



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La discusión no es menor, pues sirve para determinar los segmentos en los que procede la competencia horizontal.

**No cabe duda que las corporaciones de prácticos pueden competir entre sí.** Así lo admite el propio Decreto N° 308/986, que en ningún momento prohibió que una misma persona jurídica actúe dentro de más de una zona de pilotaje, ni que distintas personas jurídicas actúen dentro de una misma zona. En otras palabras, no se encuentran obstáculos normativos (más allá del cumplimiento de los requerimientos legales) si en un futuro un grupo de prácticos decide formar una nueva organización y competir con las ya existentes.

A decir más, actualmente hay al menos un práctico, habilitado por Resolución del Poder Ejecutivo del 27 de marzo de 2012, que presta sus servicios fuera de la Sociedad de Prácticos.

Si bien se comprende que es una habilitación que ha dado lugar a controversias (al punto que su nombramiento fue impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo), en la medida en que no se declare la nulidad (si es que eso llegara a suceder), constituye un válido ejemplo sobre la legitimidad de la prestación de servicios fuera de las corporaciones hasta ahora existentes.

La competencia entre corporaciones es habitual en otros países. Así se ha señalado en Colombia: “...el servicio público de practicaaje inicia desde el momento en el que se solicita una maniobra de practicaaje por parte del Capitán de un buque o por su armador, o en su defecto por la agencia marítima que tiene a su cargo la representación de la naviera a la que pertenece, actividad que debe ser realizada por un piloto práctico acreditado con licencia. Esta solicitud se puede presentar ante cualquiera de las empresas de practicaaje, que se encuentren habilitadas por la DIMAR, según tengan presencia en las diferentes zonas fluviales y marítimas de jurisdicción nacional.”<sup>29</sup> Como consecuencia de ello en el país nortño “El servicio prestado por las empresas de practicaaje

---

<sup>29</sup> [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura\\_1264145\\_Firmada.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura_1264145_Firmada.pdf) Hoja N° 4.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*y sus pilotos prácticos es poco concentrado y ninguna de las empresas habilitadas tiene una participación relevante en el mercado.”<sup>30</sup>*

En cuanto a la posibilidad de que un práctico preste sus servicios fuera de una institución, el artículo 27 parecería vedarlo. Esta restricción (que se reitera en otros países), tendría por finalidad garantizar que los prácticos cuenten con los recursos necesarios y adecuados para la realización de sus tareas.

Así la Sociedad de Prácticos ha expresado: *“Ciertamente no necesariamente se podría prestar el servicio de practicaje a través de una persona jurídica (asociación, corporación, sociedad) y, también es cierto, que de elegirse esta opción nada indica que deba existir una sola persona jurídica. Pero no es recomendable que se preste sino a través de asociaciones, como así tampoco es recomendable que exista más de una por zona, y ello lejos está de ser una práctica anticompetitiva. Mantener una moderna y costosa infraestructura que garantice un servicio de primer nivel, solamente puede ser logrado a través de la organización de los prácticos en asociaciones, que faciliten desde la tarea de administración de turnos rotativos, hasta la equitativa distribución de los ingresos, por citar algunas de las actividades que desarrollan”* (fojas 69). En similar sentido se ha expresado la Corporación Uruguaya: *“...en relación al punto objeto de análisis, cabe concluir que si bien nos encontramos ante una opción de política legislativa asumida por las autoridades nacionales al momento de determinar el sistema de practicaje deseado para su implementación en el país, la misma resulta conforme a las normas y los principios imperantes en la materia, por lo que se entiende acorde al marco jurídico vigente en el Uruguay”* (fojas 98).

Como puede extraerse de ambos descargos, la exigencia de que el servicio sea prestado a través de corporaciones parece ser consecuencia de una opción de política legislativa.

En virtud de ello no se encuentran mayores fundamentos que justifiquen mantener el impedimento de que personas físicas realicen por su cuenta actividades de practicaje, **en la**

---

<sup>3030</sup> [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura\\_1264145\\_Firmada.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Apertura_1264145_Firmada.pdf) Hoja N° 14.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

**medida que cuenten con los medios materiales y humanos suficientes para prestar un servicio de calidad, sin comprometer la seguridad marítima.** Si el práctico es “independiente” (tal como lo establece actualmente la normativa), no parece razonable que deba verse forzado a agremiarse para poder trabajar.

Este es el caso de Argentina, que admite la prestación en forma personal (artículo 1 del Decreto N° 2.694/91). A similar conclusión llegaban la Comisión de Libre Competencia Peruana y sus asesores, al sugerir *“la posibilidad de prestación del servicio de practicaje bajo diversas modalidades, sean éstas a través de personas jurídicas –como sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, empresas individuales de responsabilidad limitada– o personas naturales, permitiría un mayor dinamismo del mercado, dejando en libertad a los prestadores del servicio para que definan la forma bajo la cual pueden realizar una prestación más eficiente de sus servicios... Adicionalmente, la posibilidad de prestación directa del servicio de practicaje por parte de los prácticos marítimos a los usuarios del servicio, esto es, las líneas navieras, podría representar la reducción de los costos del servicio a través de la eliminación de un intermediario en la prestación de aquél.”*<sup>31</sup>

La Sociedad de Prácticos se ha preguntado: *“¿qué garantía de capacitación tiene un práctico que en solitario no tiene el número mínimo anual de maniobras?”* (fojas 69 vuelto). A entender del firmante la capacitación de los prácticos no debería garantizarse a través de soluciones no competitivas tales como su agremiación obligatoria, la fijación de topes máximos, o la distribución de tareas mediante la formación de una “bolsa de trabajo”; sino condicionando la vigencia de sus licencias a la realización de un mínimo de maniobras preestablecidas en la normativa (tal como parecería establecerlo actualmente el artículo 43 inciso segundo del Reglamento General de Prácticos). Una alternativa posible sería disponer que quien no cumpla con tal experiencia (por ejemplo por no haber sido contratado) sea desafectado del servicio, tal como ocurre con otras profesiones.

---

<sup>31</sup> (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. Págs. 27 y 28).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

De adoptarse una solución semejante, se hace necesario revisar el número mínimo de maniobras anuales, de manera que los mínimos previstos en el artículo 43 no constituyan una barrera **arbitraria** que determine la exclusión injustificada de agentes. También podría utilizarse un mecanismo que permita a quienes no llegaron al mínimo contar igual con la experiencia, por ejemplo acompañando a otros prácticos durante su trabajo, tal como ocurre durante las prácticas de navegación.

- **Artículos 43 y 89:** *“La Prefectura Nacional Naval, asesorada por las respectivas Corporaciones, fijará el 31 de octubre de cada año, el número de Prácticos efectivos para cada Zona de pilotaje, de acuerdo con las necesidades del servicio y procurando a cada profesional un mínimo ejercicio de tareas para mantener su idoneidad.”*

En términos generales, el establecimiento de topes máximos que condicionan el número de prestadores de un servicio constituye una barrera de entrada que tiene por consecuencia el encarecimiento de la actividad. Frente a un escenario de menor oferta, y ante una demanda sostenida o creciente, los honorarios tienden a incrementarse, trasladándose el incremento del costo hacia los consumidores (es de destacar que lo señalado no alcanza al caso de los prácticos, pues el servicio se encuentra tarifado).

Pero la limitación de prestadores también restringe la competencia por calidad, pues condiciona el número de personas que, orientadas a captar clientela, buscan diferenciarse para vender sus servicios. A decir más, teniendo su cupo asegurado, ni siquiera tienen incentivos para esforzarse al prestar el servicio.

Los artículos 43 y 89 del Reglamento, al establecer topes máximos, establecen una barrera de entrada, **con el agravante de que para su determinación participan las propias corporaciones de prácticos**, integradas por personas que ya actúan dentro del mercado, y que por ende verían afectadas sus retribuciones frente al ingreso de nuevos colegas. Por otra parte, es evidente que el tope máximo opera como un desestímulo para la formación de



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

nuevas agremiaciones, decisión que como vimos, depende parcialmente de la voluntad de las corporaciones de prácticos hoy establecidas.<sup>32</sup>

Actualmente la Sociedad de Prácticos del Puerto de Montevideo agrupa a **17 profesionales** (<http://www.monpilot.com/index.php?pag=practicos>), no existiendo en este expediente (tampoco se encontró en la web) información sobre el número activo de prácticos de la Corporación Uruguaya.

Según la Sociedad de Prácticos, *“El hecho de tener un número limitado de pilotos garantiza que los mismos tengan una carga horaria adecuada para ejercer su profesión, que les permita adquirir la experiencia necesaria en distintos buques y con distintas condiciones climáticas, sin llegar al exceso o la fatiga. Esa cantidad adecuada le permite, además, percibir un ingreso regular que, entre otras cosas, se justifica por su exclusividad y por los importantes gastos de infraestructura al que parte de ese ingreso se destina...”* (fojas 72 vuelto). Del mismo modo la Corporación Uruguaya: *“el fundamento principal de la existencia de un número determinado de prácticos, lo encontramos en el interés público que se procura salvaguardar, en tanto el Estado debe contar con profesionales especializados que no sólo tengan conocimiento, sino también práctica profesional... Una tarea de tan alta especialización requiere que el número de profesionales sea regulado, estableciendo condiciones de acceso que permitan el ingreso de los sujetos más idóneos y comprometidos, salvaguardando la seguridad marítima, así como la propia integridad física y psíquica de cada una de las personas que pudieran verse implicadas... La situación antedicha no constituye una barrera ilícita de entrada, sino que se trata del Estado actuando en su rol de regulador... Un número ilimitado e indefinido de prácticos impediría en primer lugar, el control adecuado por parte de la autoridad marítima, no permitiendo asimismo que cada práctico alcanzase la especialización que se logra a través de la*

---

<sup>32</sup> Similar apreciación puede efectuarse respecto de la participación de las corporaciones en las mesas de examen (artículo 51 entre otros), circunstancia que podría oficiar como obstáculo para el ingreso de futuros prácticos que desean conformar nuevas corporaciones. Nótese además que los prácticos cuentan con una significativa mayoría en las mesas de examen (*“Los concursos para disputar vacantes de prácticos en las distintas zonas serán públicos para los interesados y tendrán lugar en la Prefectura Nacional Naval ante una comisión compuesta por el Jefe de la Oficina de Pilotaje, quien la presidirá, y 3 (tres) prácticos designados por la corporación que corresponda.”*)



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*capacitación y participación en un número limitado de operaciones, lo que redundará en su conocimiento y experiencia, y lo prepara para afrontar situaciones difíciles...” (fojas 98 y 99).*

Como se señalara anteriormente, la capacitación de los prácticos no debería garantizarse a través de soluciones no competitivas, sino condicionando la vigencia de sus licencias a la realización de un mínimo de maniobras preestablecidas en la normativa.

Esta oficina ha emitido diversos pronunciamientos en los que rechaza soluciones como la disposición objeto de análisis. A modo de ejemplo, por Resolución N° 82/016 del 14 de julio la Comisión emitió una recomendación, basándose en un informe de este asesor, en el que se señalaba: *“Si bien se comparte que la actividad de las academias de conducción es una ‘actividad privada de interés público’ y por lo tanto debe estar sujeta a una normativa regulatoria, dichas disposiciones no pueden contravenir la legislación nacional sobre Defensa de la Competencia... Por principio general, la cantidad de entidades habilitadas para realizar cualquier actividad comercial o industrial, no debería estar limitada por ley, sino **regularse en base a las propias necesidades del mercado** (oferta y demanda). Proyectar una disposición normativa de este tenor implica el establecimiento de una restricción vertical, de una barrera de entrada cuyos potenciales perjuicios a la competitividad no parecen estar justificados... Ello significa una restricción en un doble sentido: 1- consolida artificialmente la posición de mercado de quienes actualmente operan en el mismo, 2- imposibilita el ingreso de nuevos prestadores, y por ende de quienes tenga interés en desafiar comercialmente a las empresas que actualmente se encuentran operando” (Informe N° 69/2016).*

El Reglamento General de Prácticos también establece, como regla general, que la elección del práctico no sea efectuada por el usuario (sistema de “libre elección”), sino en base a un orden preestablecido conformado por turnos.

Conforme el artículo 32: *“Pedido de despacho de ‘Turno’. Los Armadores, Agentes o Capitanes podrán solicitar ante la Oficina de Pilotaje el despacho de Práctico de ‘Turno’. Se seguirá el orden riguroso de la lista establecida al respecto” (idéntica solución reiteran los artículos 74 y 91).*





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*“Confeccionada la lista, se adjudicarán los embarques a los Prácticos según su número de turno” (artículo 77).*

Como puede apreciarse, se trata de un reparto de mercado, restrictivo de la competencia.

La Sociedad de Prácticos señala: *“un piloto que debe competir con otro para conseguir más trabajos sabe que su medio de vida depende, no del gobierno o la población, sino de la persona encargada de la selección del piloto... La realidad es que cuando los pilotos trabajan en un sistema competitivo, hacen cosas que se negarían a hacer en un ambiente no competitivo, por razones de seguridad... Esta potencial situación alienta rebajas, coimas y otras actividades ilegales al esforzarse ambos, los prácticos y los armadores (o sus agentes) por conseguir un tratamiento preferencial” (fojas 69 vuelto y 71). “...la distribución equitativa siguiendo un orden preestablecido, impide que los agentes marítimos prioricen la elección de determinados prácticos, privilegiándolos, evitando asimismo que ambas partes conformen acuerdos que dejen de lado los intereses públicos que inspiran la actividad y prioricen los intereses privados...” (fojas 76).*

Este asesor no tiene el honor de compartir semejantes apreciaciones. La deshonestidad, la ilegalidad, la imprudencia, no son consecuencia de un régimen competitivo, sino de una desviación de la conducta humana (y eventualmente también de la falta de controles).

El tenor de las valoraciones efectuadas por la Sociedad de Prácticos no deja de ser sorprendente, pues también sería aplicable a los prácticos “fuera de turno”, quienes son elegidos voluntariamente por el armador, el agente, o el capitán del buque.

Por otro lado, si las apreciaciones de la Sociedad de Prácticos fuesen correctas, serían aplicables a todas las personas que realizan actividades de riesgo (incluyendo al propio capitán del barco). Sin embargo, ni siquiera este último cuenta con un estatuto semejante al de los prácticos.

Indudablemente un sistema competitivo puede exigir mayores esfuerzos regulatorios y de control, pero no por ello es adecuado afirmar que competencia sea sinónimo de coimas y



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

negligencia. El nuevo régimen (al igual que el actual) debe reprimir ilícitos, y también los incumplimientos que afecten la regularidad del servicio.

Tampoco es cierto que la competencia “desaliente” inversiones o sea ineficiente. Por el contrario, la competencia estimula a los sujetos a mejorar la calidad de sus servicios, siendo uno de los principales motivos por los que el legislador aprobó la Ley N° 18.159.

Como señalara la Comisión de Libre Competencia de Perú, “*la existencia de competencia en el mercado de practicaje marítimo, además de redundar en un efecto beneficioso a través de la generación de incentivos para el establecimiento de menores precios que coadyuven a la competitividad – país, puede generar beneficios a través del mejoramiento de la calidad del servicio y/o de la innovación en su prestación.*”<sup>33</sup>

En conclusión, se sugerirá a esta oficina que recomiende al Poder Ejecutivo que, **de existir otra alternativa que garantice la distribución equitativa del trabajo**, se decante por aquella que también propenda al estímulo de la competencia.

No se puede desconocer que el listado tiene por virtud garantizar el servicio a toda hora, todos los días del año. Pero de la forma en que funciona actualmente, constituye una restricción desproporcionada de la competencia, haciéndose necesaria la búsqueda de una solución que, asegurando el servicio de forma ininterrumpida, reconozca al usuario la libertad de elección.

- **Artículo 29 literal G: “Está prohibido a los prácticos: Hacer acuerdo privado con las Agencias Marítimas, renunciando o conviniendo en alterar las tarifas establecidas.”**

El costo del practicaje se encuentra prestablecido en base a un sistema de tarifas previsto en los artículos 111 y siguientes del Reglamento.

---

<sup>33</sup> (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. 13 de diciembre de 2006. Pág. 45).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Según el artículo 112 del Reglamento, *“La Tarifa de Practicaje estará compuesta por la Tarifa Básica para cada servicio, más los extraordinarios que correspondan.”* Por su parte los artículos 113 y 114 definen la forma de cálculo de la tarifa básica, mediante la multiplicación de la “Unidad Monetaria de Practicaje” (UMP), cuyo valor actual asciende a U\$S 493 (fojas 19 vuelto), por el “Coeficiente de Practicaje”, determinado por el “Tonelaje de Registro Bruto” (TRB) del buque, que se obtiene de unas tablas incluidas en la reglamentación.

A entender de este asesor, el establecimiento de un tarifario para actividades que no constituyen un servicio público genera severas restricciones a la competencia, y una recarga en el precio del servicio que se traslada a los consumidores y usuarios.

Siguiendo este razonamiento, parecería más adecuada solución prevista en el artículo 5 del Decreto N° 2.694/91 argentino, que encomienda a la autoridad estatal la fijación de un precio máximo, permitiendo a los particulares acordar por debajo del mismo (*“La retribución de los servicios de practicaje y pilotaje será convenida en cada caso entre el o los prácticos y quien solicite su intervención. El Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, a través de la autoridad de aplicación del presente decreto, determinará las tarifas máximas para cada tipo de servicio”*). También podría lograrse igual fin a través de un tope máximo fijado en forma tripartita.

Atento a que se ha citado el caso de Alaska, tampoco podemos pasar por alto las valoraciones efectuadas por la Federal Trade Commission norteamericana: *“A bill, H.B. No. 237, in the last legislative session would have authorized the state Public Utilities Commission to set pilotage tariffs (not just a maximum tariff ceiling) and required pilots to adhere to those tariffs... Requiring pilots to adhere to tariffs fixed by regulation and limiting by law the number of pilots permitted to offer services would eliminate competition in pilotage and replace it with a regulated cartel... Restricting output, by limiting the number of pilots, is likely to lead to higher prices and poorer service. Fixing prices reinforces the effects of restricting output, inhibiting responses to changes in supply and demand and leading to inefficient allocation of resources. These economic*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*considerations are distinguishable from safety concerns... In Alaska to date, neither entry nor rates have been completely controlled by regulation. Alaska law provided only for fixing maximum prices (before even that authority recently sunsetted), and thus has permitted pilots to compete by offering to cut their rates. As long as entry and rates are not artificially constrained by law or by other means, pilots in Alaska should have the usual market-based incentives to compete for customers through lower prices, innovation, and increased efficiency.”<sup>34</sup>*

No podemos cerrar este aspecto sin mencionar lo señalado por los asesores de la Comisión de Libre Competencia de Perú “*La fijación administrativa de precios en mercados donde la competencia es factible y deseable - como es el caso del mercado de practicaje marítimo - representa una serie de costos para la economía en general y para los consumidores, entre los principales se cuentan:*

*(i) La fijación administrativa de precios representa la directa negación del principal mecanismo de competencia que poseen los agentes económicos, el precio. Una vez fijado el precio por el Estado las empresas se verán impedidas de competir ofreciendo precios menores en función de las ganancias en eficiencia que vayan obteniendo. Por su parte, los consumidores verán afectada su capacidad de elegir entre una variedad de precios dentro del mercado. La imposibilidad de competir en precios afecta directamente el bienestar, que producto de la competencia, obtienen los consumidores y usuarios.*

*(ii) La fijación de los precios de bienes y servicios, limita también, de manera indirecta, la calidad y variedad de los mismos. En efecto, siendo que en el mercado competitivo el precio es el reflejo objetivo de todas las características intrínsecas al bien o servicio, la fijación de precios limita las posibilidades de innovación, ya que sin importar el valor agregado que tenga cada bien o servicio, el precio será el mismo. La restricción en las calidades y variedades de los bienes y servicios ofrecidos redundará también en el perjuicio de consumidores y usuarios.*

---

<sup>34</sup> [https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy\\_documents/ftc-staff-comment-honorable-fran-ulmer-concerning-alaska-h.b.237-regulate-competition-among-marine-pilots-alaska/v940018.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-honorable-fran-ulmer-concerning-alaska-h.b.237-regulate-competition-among-marine-pilots-alaska/v940018.pdf)



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

(iii) *Las inversiones en investigación y desarrollo de nuevos productos y servicios también se verán afectadas al no tener los agentes la posibilidad de establecer precios directamente relacionados con sus costos (incluyendo aquellos relacionados con la introducción de nuevos y/o mejores productos o servicios)...*

(v) *La formación de mercados negros, paralelos o informales en donde se transa a precios diferentes a los fijados administrativamente es una directa consecuencia de la intervención gubernamental en el mecanismo de precios. Con ello, los resultados obtenidos por dicha política de intervención son precisamente los contrarios a los objetivos de las mismas..."<sup>35</sup>*

- **Artículo 1 de la Ley N° 16.595:** *"Declárase que el practicaje, de conformidad con el artículo 1097 del Código de Comercio, es un servicio obligatorio, no comercial y de interés nacional, que debe ser prestado por profesionales con título habilitante, inscriptos en el registro llevado a esos fines por la Prefectura Nacional Naval, en un todo de acuerdo con la reglamentación del Poder Ejecutivo y mediante un sistema que asegure la distribución equitativa del trabajo sin menoscabo de la seguridad de la navegación."*

Para el caso que la Comisión entendiera (tal como lo han sostenido las corporaciones de prácticos), que la Ley N° 16.595 constituye una restricción legal a la aplicación de Ley de Defensa de la Competencia, se sugerirá que, en base a su competencia prevista en el artículo 26 literal F, se recomiende al Parlamento que **se abra un nuevo debate sobre la cuestión**, en el que además de los actores que participaron durante la discusión de la Ley de Pilotaje (agentes marítimos, corporaciones de prácticos, M.T.O.P., A.N.P., etc.) se considere la opinión de esta oficina.

---

<sup>35</sup> (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. 13 de diciembre de 2006. Pág. 46).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Como se señalara precedentemente, de existir distintas soluciones idóneas para garantizar los valores tutelados por la Ley de Practicaje, se debería optar por aquella que también fomente o proteja la competencia dentro del mercado.

De la misma manera, de existir restricciones que no tengan por fundamento garantizar la seguridad (o que en los hechos no sean idóneas para tal fin), y cuya vigencia responda únicamente a la protección de intereses particulares o sectoriales, deberían ser eliminadas.

Como señalara el entonces Senador Juan Andrés Ramírez: *“...me parece correcta la exigencia de un título habilitante para la pericia de quien obviamente debe tener un especial conocimiento de la navegación y, en particular, de la de determinados canales de acceso al Puerto. Pero no coincido con la tesis establecida en el proyecto de ley de llevarlo a un carácter no comercial y a la no existencia de una relación contractual de elección por parte de la empresa armadora en cuanto a quién lo va a dirigir, como lo hace con su capitán de barco. Entiendo que en este caso la verdadera tesis a aplicar es que se exija el título habilitante de acuerdo a las reglas que establezca el Poder Ejecutivo mediante la reglamentación que dicte a esos efectos o a la ya existente, para controlar la capacitación y el rigor con que se aplica la policía de navegación por parte de estos peritos con título habilitante. Reitero que no me parece correcto que se exija que se trabaje sobre un listado rotativo y que se obligue a la empresa armadora a aceptar a quien designe como práctico la Administración Nacional de Puertos o la Capitanía de Puertos, para dirigir la navegación en lugares delicados. Considero inadecuado que la lista surja por sorteo a fin de que la distribución sea equitativa. Lo razonable es que la empresa armadora pueda contratar, dentro del listado de los técnicos habilitados por el Poder Ejecutivo de acuerdo a su capacitación comprobada, a quien considere que posee la mayor pericia para desarrollar una tarea de gran responsabilidad personal y patrimonial.”*<sup>36</sup>

Del mismo modo el ex Director de la Administración Nacional de Puertos, José Luis Arechavaleta: *“a mi entender, aun cuando no existiera la Ley de Puertos, este proyecto (el proyecto*

---

<sup>36</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 32ª sesión ordinaria del 9 de agosto de 1994. N° 337. Tomo 361.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

original) resultaría altamente inconveniente, en la medida en que establece un privilegio en favor de determinados profesionales, lo que no tiene razón de ser. Pienso que tampoco tendría razón de ser crear una especie de bolsa de trabajo en beneficio de los abogados, puesto que sería incorrecto. Todos quienes tienen título habilitante deben competir por obtener sus clientes; lo contrario sería -no digo que ese sea el objetivo de la ley- desestimular la eficacia..." "Luego, me parece que el doctor Cajarville -por quien siento un gran respeto- se equivoca al citar determinado ejemplo. Dice que si uno pudiera elegir armador y práctico, sería lo mismo que si los bancos privados eligiesen al inspector que el Banco Central les va a enviar. No obstante, debemos tener en cuenta que los prácticos no son funcionarios públicos, sino profesionales que, como asesores, lógicamente son elegidos. A ningún señor senador se le ocurriría que le pudieran impedir elegir su arquitecto cuando quiere construir una casa. Posteriormente, si ese profesional se desempeña mal y la obra no le resulta satisfactoria, podrá ejercer las reclamaciones del caso, por lo que le podrán suspender el título de arquitecto." "...como descontamos que el objetivo de la norma es asegurar que los servicios se presten en forma adecuada y eficaz, creemos que eso se puede lograr estableciendo por ley que el practicaje debe ser realizado por profesionales en la materia, debidamente capacitados e inscriptos en el Registro."<sup>37</sup>

Por su parte el ex Senador Blanco señalaba: "Aquí hay dos aspectos involucrados. Por un lado, el que tiene que ver con la seguridad y, por otro, el relativo a la organización del trabajo de los prácticos. Creo que no puede haber dos opiniones con respecto a la seguridad, ya que ésta debe ser una actividad regulada, controlada y fiscalizada por el Estado, que además debe contar con la existencia de un registro y de todas las garantías necesarias para asegurar que quienes se desempeñen como prácticos lo hagan en condiciones de idoneidad sobresaliente. En este sentido, me complace señalar que efectivamente quienes actualmente ejercen esa función, tanto en el Río de la Plata como en las demás vías fluviales, son idóneos en la materia. Testimonio de ello es la ausencia, prácticamente, de accidentes en esas vías de navegación.

De todos modos, el aspecto de la seguridad en la navegación no debe confundirse con el otro, que tiene que ver con la organización del trabajo. La disposición que se refiere a la distribución del trabajo y la

---

<sup>37</sup> Versión taquigráfica de la Sesión de la Comisión de Transporte y Obras Públicas del 13 de julio de 1994.



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*seguridad de la navegación, no muestra que haya una vinculación entre estos dos aspectos, porque puede haber una distinta manera de organizar el trabajo y, a su vez, existir seguridad en la navegación. Asimismo, podría haber una organización del trabajo como la actual y una falta de seguridad si los controles no son ejercidos eficazmente. Entonces, desde mi punto de vista, en este otro aspecto de la organización del trabajo es predominante la relación de esta actividad con lo que sucede en los otros puertos de la región.”<sup>38</sup>*

## **2.4. SOBRE EL OBJETO DE CONSULTA**

Expresa la CENNAVE a fojas 41 y 42: *“Los integrantes de la Sociedad de Prácticos del Puerto de Montevideo eligen y designan, en exclusividad, en todas las ocasiones, las embarcaciones pertenecientes a su Sociedad. Esto, aún cuando existen otras embarcaciones apropiadas, acondicionadas al efecto y autorizadas por la Dirección Registral de Marina Mercante... Debido a que nuestra Institución ha recibido varias inquietudes de sus asociados en relación a esta situación, es que realizamos esta consulta para conocer si la misma puede estar violentando el espíritu de la ley N° 18.159 de 20 de julio de 2007. En especial, teniendo en cuenta que la ley prohibió el abuso de posición dominante, así como todas las prácticas, conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante.”*

Entiende el firmante que no es competencia de esta oficina evaluar la eventual violación del artículo 29 literal B del Reglamento (*“Interesarse en el desempeño de sus funciones por empresas de remolques o alijos, lanchas, reparaciones de buques o peritajes.”*). Sin embargo, sí podría serlo si se interpretara que con dicha conducta los prácticos atentan contra la normativa de defensa de la competencia, ya sea porque acuerdan entre ellos una restricción que obstaculiza o excluye a los demás propietarios de lanchas, o porque la asociación que los agrupa abusa de su posición de dominio en dicho sentido.

---

<sup>38</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 32ª sesión ordinaria del 9 de agosto de 1994. N° 337. Tomo 361.





JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Para dar una respuesta acabada sobre esta cuestión sería necesaria la realización de un informe económico que defina el mercado relevante, y (de corresponder) analice la composición del mercado, lo que a criterio de este asesor obligaría a la apertura de un nuevo expediente, especialmente por cuanto, frente a la eventual existencia de una práctica anticompetitiva, se hace necesario brindar garantías a todas las partes interesadas.

Sin perjuicio de lo dicho, este asesor efectuará algunas precisiones que servirán como respuesta a lo planteado por la consultante.

Las corporaciones de prácticos justifican su proceder en razones de seguridad: *“...es el práctico quien, al abordar o abandonar un buque, debe bajarse o subirse de la lancha en movimiento. Debe confiar en la pericia de la tripulación, en la profesionalidad de la misma y su capacidad para la maniobra, porque en cada actuación pone en juego nada más ni nada menos que su propia integridad”* (fojas 78). *“La elección de las lanchas encuentra su fundamento en un tema de seguridad, debiéndose tener presente que cada lancha tiene su propia estructura y asociada a ella tiene determinado mantenimiento, sistema de seguridad, con tripulaciones debidamente entrenadas y en número suficiente para poder cumplir adecuadamente los servicios las 24 horas, todos los días del año.”* (fojas 102 vuelto y 103).

La propia reglamentación contempla este presupuesto, al delegar en los prácticos la elección de la nave que los transportará (artículo 88 - *“Transporte de Prácticos. El servicio de transporte para el embarque y desembarque de Prácticos de todas las Zonas será cumplido por embarcaciones apropiadas, acondicionadas al efecto, para lo cual deberán estar autorizadas por la Dirección Registral y de Marina Mercante de la Prefectura Nacional Naval, y serán determinadas en cada maniobra por el Práctico actuante”*).

Este asesor estima que, mediando razones de seguridad, no es posible la configuración de una práctica anticompetitiva. Si bien es cierto que existen otras embarcaciones (además de las cinco “Ederra”), que perteneciendo a terceros se encuentran autorizadas para operar (e incluso son utilizadas por otros profesionales), no debería obligarse a que el profesional



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

preste el servicio en circunstancias en que siente poner en peligro su integridad o la de terceros. El transporte de prácticos es una actividad de sumo riesgo. Así lo confirman los antecedentes, pues en el año 2006 hubo un lamentable accidente, que costó la vida a tres personas que estaban prestando sus servicios.

CENNAVE también consulta *“si el art. 88 del Reglamento General de Prácticos puede ser una norma que facilite una actividad monopólica, al permitirle elegir el servicio a quien no lo va a abonar”* (fojas 42).

Se trata de un aspecto de especial complejidad. Por un lado es altamente probable (en los hechos así ocurre) que los prácticos elijan las embarcaciones de la propia Sociedad de Prácticos para la realización de sus trabajos. Sin embargo, existiendo razones de seguridad que lo justifiquen, este asesor entiende que no existe una contradicción con lo dispuesto en la Ley N° 18.159. Complementando lo anterior, que la elección de la embarcación sea efectuada por el propio práctico propende a garantizar la seguridad alegada.

Como señalara el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: *“es esencialmente lógico y acorde al servicio, que (los prácticos) tengan la libertad de elegir los instrumentos más apropiados para cumplirlo de la mejor manera posible. Ello incluye, obviamente, los medios con los que se trasladan desde tierra hacia las naves en tránsito...”* (Sentencia 28/006).

No es posible desconocer que podrían ocultarse fines anticompetitivos bajo supuestos argumentos de seguridad. Pero **en la medida que no surjan de estas actuaciones elementos contundentes que demuestren lo contrario**, la justificación alegada se presenta como suficiente.

### 3. CONCLUSIONES

*“...los agentes económicos tienen la libertad de decidir cuánto desean comprar y vender, con qué características y condiciones de calidad (por encima de un nivel mínimo) y a qué precios. Esta libertad*



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

*de decisión por parte de los agentes privados es la base del funcionamiento de cualquier economía social de mercado. Cualquier intento de restringirla constituye la expropiación de un derecho fundamental en el que este sistema se fundamenta.”<sup>39</sup>*

Competencia y seguridad no tienen por qué ser incompatibles. En efecto el propio Decreto N° 308/986 admite hipótesis de competencia, no sólo entre corporaciones, sino también entre prácticos.

Respecto a esta última posibilidad, la reglamentación introdujo la figura del “*práctico fuera de turno*” (artículo 33 entre otros), y con éste la posibilidad de que el usuario elija fuera del orden preestablecido, pagando como contrapartida una tarifa especial del “*doble de la remuneración resultante, como recargo por el derecho a elección del turno riguroso establecido...*”

Atento a lo expuesto este asesor sugiere que se recomiende al Poder Ejecutivo considerar la modificación de las disposiciones referidas en el capítulo 2.3 de este informe (artículos 26, 27, 29 G, 32, 43, 74, 77, 89, 91, 112 –entre otros-), en virtud a las apreciaciones efectuadas en el mismo, y en base a los siguientes principios:

- de existir distintas soluciones idóneas para garantizar los valores tutelados en la Ley de Practicaje, debe optarse por aquella que también fomente o proteja la competencia dentro del mercado;
- de existir restricciones que no tengan por fundamento garantizar la seguridad (o que en los hechos no sean idóneas para asegurarle), y cuya vigencia responda únicamente a la protección de intereses particulares o sectoriales, éstas deben ser eliminadas.

De entender esta oficina que la Comisión es incompetente para actuar, por ser la Ley N° 18.159 inaplicable, se sugiere recomendar al Parlamento la apertura de un nuevo debate

---

<sup>39</sup> (Informe N° 039-2006-INDECOPI/ST-Comisión de Libre Competencia del Perú. Pág. 49).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y  
Defensa de la Competencia



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

nacional en el que se reconsidere lo dispuesto en la Ley N° 16.595, en base a lo señalado precedentemente.

También se sugiere que se remitan copias de estas actuaciones a la Prefectura Nacional Naval, y a la Comisión Parlamentaria Especial Río de la Plata, Frente Marítimo y Antártida de la Cámara de Representantes.

En caso que la Comisión considere pertinente realizar recomendaciones, se sugiere que remitan las mismas junto a los descargos presentados por las partes y los informes técnicos correspondientes y sus anexos, a modo de que la autoridad pueda efectuar un análisis integral de la cuestión.

En cuanto a la consulta realizada, y de considerarse la Comisión competente, se sugiere dar respuesta en los términos expuestos en el Capítulo 2.4.