

¿QUIÉN ES EL DUEÑO DE LA DÁRSENA NORTE?

UNA DISPUTA TERRITORIAL ENTRE LA NACION Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Una disputa inverosímil acerca de la propiedad de un bien público

Durante la existencia de la República Argentina los largos, dolorosos y aun irresueltos conflictos entre la ciudad de Buenos Aires (y sus territorios dependientes) y el resto del país constituyeron el *deus ex machina* de la historia nacional y la razón de ser de su actual sistema constitucional.

Durante muchas décadas la ciudad de Buenos Aires negoció, discutió y hasta guerreó para determinar cómo habría de insertarse en el resto del territorio de lo que hoy es la Argentina¹.

Buenos Aires era –y sigue siendo– la mayor ciudad argentina, la principal vía de comunicación con el resto del mundo, la puerta de entrada y salida del comercio del país y por muchos años fue, gracias a los ingresos aduaneros, la más importante fuente de ingresos para el fisco.

La Constitución Argentina se dictó en 1853, pero Buenos Aires no se sometió a ella: el país estuvo dividido en dos: la Confederación Argentina (con capital en Paraná) y

el Estado de Buenos Aires. La unificación ocurrió recién en 1860, cuando la fuerza de las armas logró que aquella Constitución se adaptara a las exigencias de Buenos Aires y se pudiera así unificar el país.

En 1868, en el marco del debate acerca de cómo convertir a Buenos Aires en la capital de un país unificado, la ley 280 autorizó al Poder Ejecutivo a destinar fondos a la construcción de ferrocarriles, telégrafos y “un puerto en la rada de la ciudad de Buenos Aires o el punto de la Provincia que sea más adecuado”.

En 1880 la ciudad pasó a ser territorio federal. Ello requirió la conformidad de la Provincia, que (¿generosamente?) cedió “el territorio del municipio de la Ciudad de Buenos Aires”, que incluía la jurisdicción y el dominio de todos los bienes públicos no exceptuados, incluyendo los ribereños.

En su momento, la Corte Suprema dijo que el puerto de Buenos Aires pasó a la Nación, “como pasaron todos los establecimientos y edificios públicos que no fueron exceptuados” del traspaso.

¹ Y aun así, dicha inserción está plagada de dificultades, algunas aparentemente insuperables. Véase Malamud, Andrés, “La enfermedad bonaerense”, *La Nación*, Buenos Aires, 7 julio 2022.

En 1882, la ley 1257 autorizó a contratar con Eduardo Madero la construcción del Puerto de Buenos Aires en la ribera de la Ciudad. Por leyes posteriores se autorizaron ampliaciones a dicho puerto y en 1911 se inició la construcción del Puerto Nuevo, bajo el diseño de Luis Huergo.

El dominio y la administración nacional sobre Puerto Nuevo pasaron de mano en mano por varias agencias gubernamentales hasta recalar en la Administración General de Puertos en 1956.

La Ley de Reforma del Estado, dictada en 1989, sujetó a privatización y provincialización todos los puertos e instalaciones portuarias. Dispuso también que si las provincias o la Ciudad de Buenos Aires no querían asumir el dominio y la administración de los puertos nacionales, la Nación podría conservarlos, privatizarlos o desafectarlos.

La Ciudad (en ese momento regida por el gobierno federal) nada dijo. En 1992 el Poder Ejecutivo Nacional² dispuso que “era conveniente que la autoridad nacional dispusiera la transferencia o privatización del Puerto de Buenos Aires de la manera más propicia según los fines perseguidos” por aquella Ley de Reforma del Estado.

Varios decretos posteriores³ incluyeron la Dársena Norte dentro del perímetro del Puerto Nuevo correspondiente al puerto de Buenos Aires, que se mantenía bajo la órbita de la Administración General de Puertos.

En 1994 se modificó la Constitución y Buenos Aires pasó a ser una “ciudad autónoma”, asimilable a las provincias.

² Decreto 1029/92.

³ Decretos 769/93 y 357/98 y disposiciones 36/01 de la Subsecretaría de Transporte y 97-E/16 de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables.

La ley 24588, que garantiza los intereses de la Nación en la Ciudad, no dijo nada al respecto, excepto por su artículo segundo que dispuso que “...la Nación [...] es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”.

En 2009, por decreto 551/09, la Nación dispuso que se había operado a su favor “la prescripción adquisitiva del inmueble denominado comúnmente como Dársena Norte, identificado con la nomenclatura catastral Circunscripción 21, Sección 97, Fracción GE de la Ciudad de Buenos Aires” y ordenó el otorgamiento de la pertinente escritura mediante la Escribanía General del Gobierno de la Nación como así también su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Al gobierno de la Ciudad de signo político opuesto al del gobierno nacional) no le gustó la decisión y recurrió a la justicia *para que se declarara la nulidad de ese decreto*.

Según la Ciudad, “el decreto era nulo de nulidad absoluta pues el inmueble en cuestión se encontraba afectado al dominio público, era imprescriptible e inalienable y, en tal carácter, integraba el patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

La Nación dijo que la Ciudad no tenía “legitimación activa para solicitar la nulidad del decreto mencionado”; dicho de otro modo, no tenía suficiente estatura para intervenir en el pleito.

En primera instancia se reconoció que la Ciudad “tenía legitimación para demandar”; en otras palabras, tenía derecho a litigar para dilucidar la cuestión.

No sólo eso: la jueza que intervino recordó que de acuerdo con una sentencia dictada en

2009, en el caso “no se procuraba determinar –por vía judicial– quién era el titular del espacio físico denominado “Dársena Norte” *sino tan solo examinar la validez del decreto 551/2009*”.

La jueza concluyó que el decreto era nulo, pues “al declarar operada la prescripción adquisitiva de un bien del dominio público del Estado, resultaba viciado en el objeto, por ser jurídicamente imposible”.

No hemos visto su sentencia, pero según el Código Civil y Comercial, “los bienes públicos del Estado son inalienables, inembargables e imprescriptibles”. Imaginamos que la jueza no hizo otra cosa que aplicar esa regla.

Las partes apelaron. La Ciudad lo hizo por una cuestión de costas pero la Nación recurrió a argumentos de fondo: la Ciudad “no era titular de un derecho que se encuentre afectado de forma suficiente o substancial”.

La Cámara de Apelaciones confirmó la decisión anterior: el decreto era nulo.

En su opinión, “se hallaba fuera de discusión que el inmueble sobre el que versaba el pleito constituía un bien del dominio público” y, por lo tanto, era imprescriptible.

Pero hizo un agregado: concluyó que la Dársena Norte constituía un bien del dominio público del Estado Nacional, *que fue quien lo construyó y quien lo administra actualmente*. Por consiguiente, “el Estado Nacional no podría –por lógica– adquirir un bien que ya le pertenecía”.

A pesar de eso, dijo que la Ciudad estaba legitimada para cuestionar la validez del decreto 551/09, ya que “poseía un sólido interés en el bien en litigio, constituido básicamente por la pretensión de que le sea reconocido como propio”.

Ese interés le debía ser reconocido para permitir así a la Ciudad participar en las medidas que se tomaran sobre la Dársena Norte, “a los efectos de solicitar su control judicial”.

La Ciudad interpuso un recurso extraordinario ante la Corte Suprema, que le fue negado. Entonces ocurrió en queja ante el más alto tribunal.

¿Por qué apeló la Ciudad? ¿Acaso no obtuvo su propósito de que el decreto fuera declarado nulo?

Apeló porque, en su opinión, la sentencia era arbitraria “por haber incurrido en un exceso jurisdiccional manifiesto al expedirse sobre la titularidad del dominio de la Dársena Norte, *pues esa cuestión no era materia del litigio*”.

Éste, en rigor, sólo debía determinar si el decreto 551/2009 era legítimo.

Para la Ciudad, “la jurisdicción de las cámaras [de apelación] está limitada a los términos en que queda trabada la relación procesal y el alcance de los recursos concedidos, ya que éstos definen el ámbito de su facultad decisoria, de manera que la prescindencia de tal limitación infringe el principio de congruencia que se sustenta en la Constitución Nacional”. En términos menos técnicos, la Cámara opinó sobre lo que no debía, al haber excedido el ámbito planteado por la apelación.

La mayoría de la Corte entendió que el hecho de que la decisión de la Cámara “desconociera o acordara derechos no debatidos en la causa era incompatible con las garantías de la Constitución, pues el juzgador no puede convertirse en el intérprete de la voluntad implícita de una de las partes sin alterar, de tal modo, el equilibrio procesal de

los litigantes en desmedro de la parte contraria”.

La mayoría de la Corte confirmó que el objeto del pleito se hallaba limitado al examen de la validez del decreto 551/2009 “y que no correspondía determinar quién era el titular” de la Dársena Norte, pero que la Cámara “se adentró justamente en esa cuestión sustancial *respecto de la cual su jurisdicción no se encontraba habilitada*”.

La posición mayoritaria de la Corte opinó que el hecho que la Cámara reconociera que la Ciudad tenía “interés directo en el resultado del pleito” demostraba que la cuestión acerca de si aquella podía o no objetar el decreto “evidenciaba que la resolución de la defensa de falta de legitimación planteada por el Estado Nacional podía decidirse sin que fuera necesaria la valoración normativa y las conclusiones que formulara respecto a quién era el titular del bien”. Dicho de modo más sencillo: no era necesario discutir sobre la propiedad de la Dársena Norte para decidir si la Ciudad podía o no objetar el decreto.

La mayoría de los ministros de la Corte concluyó que lo resuelto por la Cámara vulneraba ciertas garantías constitucionales, por lo que su sentencia era arbitraria, debía ser dejada sin efecto y dictarse otra de acuerdo con lo decidido por la Corte⁴.

En otras palabras, debía decidirse una vez más si el decreto sobre la prescripción adquisitiva sobre la Dársena Norte era o no nulo, *pero sin entrar a discutir quién es el dueño de ese lugar*.

⁴ In re “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Estado nacional – Ministerio de Planificación”, CSJN, CAF 16881/2009/1/RH1, 5 julio 2022; *ElDial.com*, 17 julio 2002; AACDBB.

Para la minoría, en cambio, había “por lo menos tres razones que ponían de manifiesto que la cámara no incurrió en un exceso de jurisdicción apelada ni violó el principio de congruencia al declarar, entre sus considerandos, que la titularidad de la Dársena Norte correspondía al Estado Nacional”.

Para esa minoría, “en primer lugar, la decisión de primera instancia no resolvió de forma concluyente y razonada que el objeto del proceso hubiese quedado circunscripto a la validez del decreto 551/2009, excluyendo lo atinente a la titularidad del predio. Se limitó, en cambio, a una remisión a lo señalado en una medida cautelar, donde, en el limitado marco de conocimiento de un proceso precautorio y analizando específicamente la verosimilitud en el derecho, se sostuvo que la propiedad del predio no podía ser dirimida ni merituada dentro de un procedimiento de esas características”.

“En segundo término” dijo también la minoría, “al apelar la decisión de primera instancia, el Estado Nacional se agravó con relación al defectuoso tratamiento del punto referido a la titularidad del inmueble, [pues] sostuvo que no se advertía cuál era el derecho invocado por la Ciudad afectado de forma suficiente o substancial” y que “la Ciudad no acreditó en ningún momento qué derecho o título la vincula con el bien objeto de la litis, es decir, con el inmueble denominado Dársena Norte”.

Para la minoría, la Nación había destacado “la falta de un perjuicio concreto de la Ciudad, afirmando que tal circunstancia ni siquiera fue analizada por el sentenciante, obviando que, por imperativo constitucional, la actuación ante el Poder Judicial exige la existencia de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que hayan sido lesionados, para dar lugar a la configuración del caso, causa o controversia”.

El tercer argumento de la minoría de la Corte fue que “la conducta de ambas partes durante el proceso demostró que el planteo de nulidad, y por ende la legitimación activa, se encontraban inescindiblemente vinculados a la titularidad del inmueble en cuestión”

Por consiguiente, la minoría opinó que “negar que en la causa el punto central debatido se vincule con la propiedad de un predio ubicado en el Puerto de Buenos Aires implica desconocer los términos con los que las partes definieron el alcance del conflicto e ignorar la trascendencia institucional del asunto traído a conocimiento de esta Corte”.

Por consiguiente, la minoría se concentró en dilucidar la cuestión de la propiedad de la Dársena Norte. Si bien reconoció que la constitución de la Ciudad de Buenos Aires (“ciudad constitucional confederada”) hace referencia al derecho de ésta sobre el puerto, estableció que esa norma no podía prevalecer sobre las normas de la Constitución federal, que, en su opinión, reconocían claramente la jurisdicción nacional sobre el puerto de aquélla.

Dijo la minoría: “por mucho esfuerzo que se imprima a la tarea de armonizar ambas constituciones, la confrontación entre ellas en este punto es ineludible. Y puestos en trance de definir qué cláusula debe prevalecer en la materia, es evidente que la de la Constitución Nacional se impone sobre las de la carta local por así estipularlo el art. 31 de la primera”.

Además, para la minoría, “el sistema constitucional federal argentino se funda en el principio de “lealtad federal” o “buena fe federal”, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse que los estados “abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes”.

Por consiguiente, “los órdenes de gobierno deben encontrarse solo para ayudarse, nunca para destruirse. Este principio no es unidireccional, sino que procura mantener la unidad en la diversidad, desterrando los argumentos que facilitan la extralimitación de las competencias de todos los actores federales: la Nación, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Por consiguiente, para la minoría “una interpretación leal de la Constitución exige relacionarla con el resto de las normas constitucionales aplicables en la materia y con la realidad normativa histórica y actual del Puerto de Buenos Aires”, que, para estos ministros, confirma la propiedad de la Nación sobre esas instalaciones.

Según la minoría, entonces, la sentencia anterior debería haber sido confirmada, aun en la parte que resolvía la cuestión acerca de la propiedad sobre la Dársena Norte a favor de la Nación.

Son varias las reflexiones que suscitan las dos posiciones dentro de la Corte.

La mayoría parece haberse dedicado estrictamente a responder la pregunta acerca de si el decreto en cuestión era o no nulo. La minoría parece haber contestado una pregunta bastante distinta: ¿a quién pertenece la Dársena Norte?

Hay argumentos suficientes para sostener que la posición mayoritaria es correcta, pero todos son de mera naturaleza procesal. La minoría, en cambio –autora del análisis histórico que transcribimos al principio– parece haber dado una dimensión más integral al fallo, al intentar poner fin a la controversia.

La posición mayoritaria tiene el defecto de dejar pendiente de solución la cuestión principal (y, por consiguiente, mantener abierto

un conflicto que lleva muchos años, lo que exigirá un futuro nuevo pleito), pero tiene la virtud de haberse ceñido estrictamente al marco procesal.

Pero, por otro lado, sostener, como lo hizo la mayoría, que alguien puede impugnar un decreto sólo por tener un “interés directo” en el asunto –sin definir cómo se lo mide o cuándo se lo establece– parece un argumento frágil. ¿No era más sensato considerar que una impugnación semejante sólo podía

ser sostenida por quien pugnaba ser reconocido como dueño?

¿Era esta una cuestión que normalmente deberían resolver los jueces? ¿No había lugar para la política?

Finalmente, e hilando aun más fino, reivindicar la propiedad sobre la Dársena Norte para la Nación ¿tiene sentido urbanístico u operativo? ¿O se inscribe dentro de aquellas luchas intestinas que describimos al principio?

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**