



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 23 de octubre de 2025

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Border's Parking SRL c/ GCBA y otro s/ proceso de conocimiento”.

Considerando:

1º) Que en diciembre de 1988, la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (“AGP”) celebró con la empresa Telemetry SA un “contrato de permiso de uso”, luego calificado como una concesión de uso (res. AGP 25/92), sobre terrenos ganados al río, ubicados en las adyacencias de la intersección de la avenida Rafael Obligado y la calle Jerónimo Salguero (predio denominado “Costa Salguero”), cuya titularidad había sido otorgada a la mencionada sociedad estatal por el artículo 2º de la ley *de facto* 18.339 (fs. 1173/1180 de las actuaciones principales, a las cuales se hará referencia en adelante).

El contrato tenía por objeto la construcción de un centro de convenciones, uno de exposiciones, departamentos bajo el sistema de tiempo compartido, un hotel de nivel internacional, instalaciones para la práctica de golf, una playa para la práctica de windsurf, piscina y canchas de paddle, squash y tenis. El complejo fue declarado de “interés nacional” por la Secretaría de Turismo mediante resolución 342/1989 (B.O. 04/12/1989).

En el acuerdo se previó que la AGP debía aprobar la documentación técnica de la construcción y que las obras debían ajustarse al Código de Edificación de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, se pactó la posibilidad de sub-concesionar a terceros.

A partir de ese marco, y en lo que aquí interesa, Telemetry suscribió en agosto de 1998 un contrato de concesión de uso del inmueble identificado “E3” con la aquí actora -Border's Parking-, cuya finalidad era la

construcción y explotación de un estacionamiento vehicular, locales de negocios, depósitos y oficinas (fs. 1183/1188); el permiso de inicio de la obra debía ser otorgado por la AGP, lo que sucedió en diciembre de 1998 por disposición 43 GG/98.

2º) Que en ese estado de los hechos se desencadenó el conflicto que motiva esta causa. En julio de 1999, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Dirección de Obras y Catastro, dispuso la clausura y demolición de las obras correspondientes al inmueble identificado como “E3”, pues Border’s Parking había omitido tramitar ante sus organismos el permiso de obra que exigía el Código de Edificación local.

Esta intervención dio lugar a planteos de la AGP ante las autoridades locales, en los cuales defendió su jurisdicción exclusiva sobre la zona portuaria y a diversos reclamos judiciales ante los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires y federales instados -entre otros- por la concesionaria (Telemetrix) y la sub-concesionaria (Border’s Parking).

Finalmente, el día 18 de julio de 2001 se publicó en el Boletín Oficial la ley 25.436, por medio de la cual la Nación transfirió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el dominio sobre el predio que motivó la disputa, incluyendo todos los terrenos ganados al Río de la Plata (artículos 1º y 2º). Esa norma aclaró que mantendrían plena vigencia y eficacia las cláusulas, plazos y demás condiciones de la concesión de uso otorgadas por la AGP previamente señaladas, y cedió a la Ciudad los derechos y obligaciones emergentes de esas concesiones (artículo 3º).

3º) Que en el mes de octubre de 2001, la empresa Border’s Parking, en su carácter de sub-concesionaria de Telemetrix, inició la presente acción declarativa contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (“GCBA”),



Corte Suprema de Justicia de la Nación

“a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en que se halla[ba] [su] parte, tras el conflicto competencial suscitado entre el [Estado Nacional-AGP] [...] y el [GCBA]...” con relación al predio denominado “Costa Salguero” luego de la sanción de la ley 25.436 (fs. 1/1 vta.). También pidió que se condenase a la demandada a resarcir los daños y perjuicios que su proceder le había originado, en atención a las inversiones realizadas y a los contratos con terceros que se vieron frustrados. Más tarde, amplió su demanda contra el Estado Nacional -AGP- y solicitó que se le haga extensiva la condena a resarcir los daños generados por su omisión (cf. artículo 1074 del Código Civil por entonces vigente, fs. 52/61 vta.).

Básicamente, la actora argumentó -en lo relativo al conflicto de competencia- que la Ciudad de Buenos Aires como Capital de la República titulariza poderes atenuados de legislación y jurisdicción, debiendo conciliarse en su territorio los intereses locales y federales (artículo 129 Constitución Nacional y ley 24.588 “Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires”).

Expresó, a su vez, que la ley 24.588, como norma reglamentaria del artículo 129 de la Constitución Nacional, tiene una jerarquía superior al Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires.

En ese orden de ideas, consideró que en los inmuebles del Estado Nacional, rige, como principio, la jurisdicción federal (artículos 2º y 3º de la ley 24.588). Así, entendió que correspondía negar el ejercicio simultáneo de poderes locales en tales inmuebles y, con ello, el ejercicio de su poder de policía, inclusive en materia edilicia. Precisó que en los establecimientos de utilidad nacional, en los que la autoridad federal hubiese otorgado la autorización pertinente de conformidad con la normativa local, las autoridades provinciales o

municipales únicamente podían llevar a cabo cuestionamientos en la medida en que se comprobase una incorrecta aplicación de esas normas por parte de la autoridad nacional.

Sobre esa base, postuló que al haberse acordado entre las partes (Telemetrix y la actora) la sujeción al Código de Edificación de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y habiendo la AGP aprobado los planos de obra en esos términos, la postura del GCBA carecía de sustento.

Concluyó señalando que hasta la sanción de la ley 25.436 el predio en donde se encuentra emplazado el “Complejo Costa Salguero” estaba sometido a la jurisdicción federal; y luego de esa norma, se impuso al GCBA la vigencia y eficacia de las cláusulas, plazos y demás condiciones de la concesión de uso.

4º) Que la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia que había rechazado la demanda, admitió la apelación de la parte actora e hizo lugar, en forma parcial, a la acción entablada por Border’s Parking (fs. 1578/1604 vta.).

Para así decidir, en primer lugar, realizó un extenso desarrollo sobre los antecedentes fácticos y normativos del caso. Y, en ese orden, expresó que con anterioridad al dictado de la ley 25.436 la titularidad del predio en donde está emplazado el “Complejo Costa Salguero” era del Estado Nacional (cf. artículo 2340 del Código Civil entonces vigente, artículo 2º ley 18.339, artículo 129 de la Constitución Nacional y artículo 3º ley 24.588), “...*siendo explícito que luego de su dictado pasó al dominio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (fs. 1586 vta.). También afirmó que el Estado Nacional, a través



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la AGP, era quien tenía jurisdicción sobre dicho territorio, en virtud de tratarse de una zona portuaria (artículo 22 de la reglamentación de la ley 24.093, aprobada por el decreto 769/93).

Tras ello, pasó a analizar si la Ciudad podía válidamente ejercer su poder de policía (control en materia edilicia) sobre las obras que se ejecutaban en el “Complejo Costa Salguero”. Para dar una respuesta al punto, la sala interviniente entendió dirimente dos circunstancias: i) el emprendimiento fue declarado de interés nacional por resolución de la Secretaría de Turismo (res. 342/1989); y ii) la concreción del proyecto se desarrolló en forma pública, pacífica e ininterrumpida por poco más de una década, “...*pues al momento de los actos administrativos y medidas judiciales que el Gobierno de la Ciudad ejecutó a fin de disponer la clausura y demolición de las obras finalizadas y habilitadas por la concedente AGP en ‘Costa Salguero’ se encontraban la discoteca Caix, el driving para la práctica del golf [...], un centro de exposiciones con seis pabellones...*”, entre otras instalaciones que menciona (fs. 1595 vta.).

En ese orden, argumentó que de acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional, la legislación local sobre establecimientos de utilidad nacional resultaba inválida en la medida en que interfiera en la satisfacción del propósito de aquellos; y dicha interferencia no solo podía derivarse racionalmente de la naturaleza del establecimiento, sino que “...*es también óbice a la jurisdicción local el campo deslindado como propio por la normativa nacional dictada para la administración y gobierno de cada instituto...*” (fs. 1596).

Sobre esa base, coligió que el proceder del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -por intermedio de la Dirección General de Fiscalización de

Obras y Catastro- *“en el predio afectado a las concesiones otorgadas por la Administración General de Puertos, de conformidad con las normas vigentes en cada momento y con la aplicación del Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires, es pasible de ser reputado ilegítimo, por haber interferido con la finalidad tenida en miras para concretar el objetivo propuesto en la resolución ST 342/89, al arrogarse facultades y atribuciones que eran legítimamente ejercidas por el Estado Nacional que a través de la Administración General de Puertos otorgaba la habilitación de las obras a ejecutarse en Costa Salguero, con sujeción a las reglas del Código de Edificación de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires...”* (fs. 1596 vta.).

Asentada la ilegitimidad en el proceder del GCBA, los jueces examinaron el planteo resarcitorio de la empresa actora y le reconocieron una reparación fundada en la falta de servicio. Por otra parte, rechazaron la acción de Border's Parking contra la AGP.

5°) Que contra la sentencia reseñada, la Ciudad de Buenos Aires dedujo recurso extraordinario federal, contestado luego por la actora, cuya denegación dio lugar a la presente queja que fue declarada admisible y suspendió el curso del proceso (fs. 1612/1630, 1632/1653, 1655/1655 vta. y 1852).

En su presentación, el GCBA descalifica a la sentencia por arbitraria. Sostiene que el tribunal de la anterior instancia dedica gran parte del desarrollo argumental a precisar la cuestión del dominio del predio, circunstancia que había devenido abstracta a partir de la sanción de la ley 25.436.

De igual modo, considera incorrecta la afirmación que se realiza en la sentencia apelada en el sentido de que la ex Municipalidad de la Ciudad de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires -y luego el GCBA- carecieron, hasta la entrada en vigencia de la mencionada ley, del ejercicio del poder de policía sobre dicho predio, dando preeminencia de tal modo a contratos entre particulares (como el suscripto entre Telemetrix S.A. y la actora) y a normas de distintos organismos, sin tomar en cuenta que el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional le confiere el ejercicio de tal potestad a la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, objeta el modo en que la cámara interpretó la resolución 342/1989 de la Secretaría de Turismo, pues el destino dado al predio no guarda relación alguna con la actividad portuaria. Asimismo, expresa que el decisorio en crisis, entre otros preceptos constitucionales, desconoce la autonomía que los constituyentes de 1994 le reconocieron a la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 129.

Puntualiza que se ha violado la Ley de Puertos 24.093, cuyo artículo 21 establece que los puertos están sometidos a los controles de las autoridades nacionales correspondientes sin perjuicio de las competencias constitucionales como la que deriva del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional. En ese sentido, señala que el contrato suscripto entre la AGP y Telemetrix S.A. previó, expresamente, que todas las obras que se realizaran en el predio (es decir en la zona portuaria) debían ajustarse a las normas del Código de Edificación de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por lo cual la actora, como sub-concesionaria, se encontraba obligada a observar tal cláusula de igual modo que Telemetrix S.A.

Sostiene que la cámara soslayó al interpretar el artículo 3° de la ley 24.588 -en cuanto establece que continuarán bajo jurisdicción del Estado los inmuebles que sirvan de asiento a los poderes de la Nación o cualquier bien afectado al ejercicio de sus funciones- que el predio "Costa Salguero" no es el

asiento de poder alguno de la Nación, ni puede considerarse que se halle afectado al ejercicio de sus funciones.

Por último, objetó el reconocimiento de daños a favor de la actora y los honorarios regulados en la anterior instancia.

6º) Que por las razones expresadas en el punto IV del dictamen de la señora Procuradora Fiscal (fs. 1920 vta./1921), cuyos términos se comparten y se dan por reproducidos, cabe declarar formalmente admisible el recurso extraordinario federal deducido por el GCBA.

7º) Que a fin de delimitar la cuestión que se trae a conocimiento de esta Corte, cabe aclarar que en este pleito no se debate lo relativo al dominio de las tierras en las que se encuentra emplazado el “Complejo Costa Salguero”, el cual después de la sanción de la ley 25.436 y el decreto local 2116/01 fue transferido a la Ciudad de Buenos Aires. Más aún, esa cuestión no tiene incidencia alguna en la causa, ya que los conceptos de dominio y jurisdicción no resultan equivalentes ni correlativos y puede existir uno sin el otro (arg. doct. Fallos: 321:1052, entre otros).

Con tal comprensión, el punto a esclarecer en este caso consiste en determinar *la validez de la intervención de la Ciudad de Buenos Aires* mediante su Dirección General de Obras y Catastro, durante el año 1999, clausurando -por ausencia del permiso exigido por su normativa- una obra autorizada por la Administración General de Puertos en el Complejo Costa Salguero, de dominio nacional en ese momento, sobre el cual Border's Parking tenía derechos como sub-concesionaria de Telemetrix S.A.

En efecto, sobre la base de sostener la invalidez de esas actuaciones locales, la sentencia recurrida ha declarado la responsabilidad estatal



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de la Ciudad, y ordenado el resarcimiento de daños y perjuicios aquí cuestionado.

En síntesis, según la empresa actora, el GCBA carecía de competencia para desarrollar su poder de policía en materia edilicia, por cuanto el "Complejo Costa Salguero" se encontraba enclavado en una zona portuaria y las obras fueron autorizadas expresamente por la AGP, que en ese momento ostentaba el dominio y la jurisdicción.

En cambio, y en función principalmente de lo establecido en los artículos 75, inciso 30, y 129 de la Constitución Nacional, el GCBA defiende su competencia para aplicar su normativa local y, en su caso, ser él quien otorgue el permiso de obra por medio de sus organismos competentes.

9º) Que el artículo 129 de la Constitución Nacional establece que *"la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción..."*. El texto citado fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconociendo a la Ciudad de Buenos Aires el *status* de "ciudad constitucional federada".

Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen ("Bazán", Fallos: 342:509, considerando 3º; "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Fallos: 342:533, considerando 12; y "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", Fallos: 344:809, considerando 9º).

10) Que a la luz del particular *status* constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, se impone recordar que el armónico desenvolvimiento del sistema federal depende de la “buena fe”, de la “coordinación” y de la “concertación” entre los distintos estamentos de gobierno, pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común. Por ello, según el principio de “lealtad federal” o “buena fe federal” se debe evitar que los Estados “*abusen en el ejercicio de [sus] competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes*” (Fallos: 340:1695; 342:1061, disidencia conjunta de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9°).

11) Que dada la forma de estado federal que ha adoptado la Constitución Nacional, la competencia para regular un mismo instituto puede ser atribuida a diferentes niveles de forma excluyente -artículos 75, inciso 12 y 123, entre otros-, concurrente -artículos 75, inciso 18 y 125- o cooperativa -artículo 41 en materia ambiental, artículo 75, inciso 2, en materia de coparticipación o artículo 75, inciso 12, en materia de legislación de fondo y procesal, entre otros ejemplos- (Fallos: 342:1903, disidencia del juez Rosatti, considerando 5° y Fallos: 342:1061, disidencia conjunta de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 7°).

Las atribuciones de los integrantes de la federación, interpretadas de buena fe, no deben plantear ningún tipo de conflicto normativo. El propio texto constitucional se encarga de brindar la respuesta para lograr que las competencias de cada esfera de gobierno se desarrollen con plenitud, sin anularse ni excluirse. Al ser ello así, los actos de las legislaturas provinciales y de la Ciudad no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos explícitos, un poder exclusivo, o en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

los supuestos en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido.

12) Que la Constitución Argentina tiene todas las respuestas a las posibles incertidumbres jurídicas, aun en momentos de crisis. En función de los principios enunciados, la convergencia o “intersección” entre las competencias nacionales y las locales, encuentra en el propio texto constitucional una solución concluyente en orden a preservar el armónico desenvolvimiento de cada escala de gobierno.

En efecto, en el artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional se establece como atribución del Congreso de la Nación la de “[e]jercer una *legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines*” (el énfasis es propio).

A fin de determinar la *interferencia* de la regulación local con la federal, esta Corte ha establecido -como principio- que no constituyen por sí mismos obstáculos reales y efectivos para el logro de los fines de utilidad nacional, susceptibles de invalidar la norma local: i) la mera incidencia económica, ponderada en forma aislada, que puedan generar las normas locales sobre las actividades o establecimientos sujetos a jurisdicción federal; ii) las regulaciones que resulten periféricas y extrínsecas al núcleo o la sustancia de la regulación federal en cuestión; y iii) las disposiciones que no impliquen una degradación de la actividad de jurisdicción nacional (Fallos: 342:1061, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 23).

13) Que sobre la base de la doctrina constitucional expuesta, no se advierte cómo las actividades que la actora desarrollaba en el “Complejo Costa Salguero” podían emparentarse con la finalidad del establecimiento de utilidad nacional y específicamente con la actividad portuaria.

La propia sentencia aquí recurrida hace mérito de la resolución AGP 25/92 (aquella que -entre otras cuestiones- había mutado el permiso de uso a favor de Telemetrix hacia un contrato de concesión), en donde la autoridad federal señaló que “...*el complejo proyectado no obstaculiza ni afecta el quehacer portuario, por estar localizado fuera de zonas operativas...*” (fs. 1587 vta./1588). Al ser ello así, la actividad comercial de Border’s Parking (sub-concesionaria de Telemetrix) no tenía al momento de los hechos que dieron origen al conflicto vinculación con la actividad portuaria.

Por otra parte, tampoco la decisión de la Secretaría de Turismo de 1989 -consistente en declarar de interés nacional el “Complejo Costa Salguero”- varía el eje de la decisión. Por esa resolución, el citado organismo puso de resalto que las obras a desarrollar por la empresa titular de la concesión de uso (“Telemetrix”) iban a implicar un “...*importante emprendimiento a concretarse, por sus características innovadoras, [que] permitirá una total revitalización de esta privilegiada zona, convirtiéndose por su naturaleza en una obra que merece ser destacada a nivel nacional*” (cfr. transcripción de la sentencia de la cámara, a fs. 1587).

Sin perjuicio de los alcances que quepa otorgar a la declaración de “interés nacional”, de ella no se deriva inexorablemente que las autoridades locales hayan interferido en las obras en construcción al margen de sus competencias constitucionales. Esto es así, pues no se advierte de qué modo el ejercicio del poder de policía local sobre el predio en donde la actora



Corte Suprema de Justicia de la Nación

desarrollaba su actividad comercial pudo degradar el núcleo del interés federal resguardado, vinculado al regular funcionamiento de las actividades portuarias.

Lo hasta aquí expuesto resulta suficiente para revocar la sentencia de la anterior instancia, y dejar sin efecto lo resuelto con relación a los daños reclamados por la actora.

14) Que dado el tiempo transcurrido desde el inicio de la demanda, y a fin de dar una respuesta definitiva al conflicto aquí entablado, que remite a los efectos económicos y patrimoniales de actuaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1999, corresponde hacer uso de la facultad prevista en la segunda parte del artículo 16 de la ley 48. En tal sentido, y por el modo en que quedó definido el asunto ante esta instancia, corresponde rechazar la demanda deducida por Border's Parking.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la demanda (artículo 16, 2º párrafo de la ley 48). Con costas a la vencida (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese a las partes y a la Procuración General de la Nación. Oportunamente devuélvase.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS
FERNANDO ROSENKRANTZ Y DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON
SANTIAGO CORCUERA

Considerando que:

Los agravios de la recurrente encuentran adecuada respuesta en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a cuyas consideraciones cabe remitir por razones de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia recurrida y se rechaza la demanda (artículo 16, segundo párrafo, de la ley 48). Con costas a la vencida (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Firmado Digitalmente por TYDEN Mirta Delia

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por CORCUERA Santiago Hernan

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando



CAF 22801/2001/3/RH1

Border's Parking SRL c/ GCBA y otro s/
proceso de conocimiento.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por el **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, representado por el **Dr. Lionel Alejandro Castellini**, patrocinado por el señor **Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Gabriel María Astarloa**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 1**.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 2/46 de los autos principales (a cuya foliatura me referiré en adelante) Border's Parking S.R.L., en calidad de sub-concesionaria de Telemetrix S.A., promovió, contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), acción declarativa de certeza (art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre tras el conflicto de competencia suscitado entre el Estado Nacional, "por conducto de la" Administración General de Puertos S.E. (AGP) y el GCBA sobre el predio denominado "Costa Salguero", luego de la sanción de la ley 25.436 -por la cual se transfirió a este último el dominio y la jurisdicción sobre ese predio-. Asimismo, solicitó que se le reconocieran los daños y perjuicios irrogados a su patrimonio que, como consecuencia de dicho conflicto, le habría ocasionado el GCBA. A fs. 52/61 amplió la demanda resarcitoria contra el Estado Nacional "por conducto de la" AGP, con fundamento en la responsabilidad por omisión.

El juez de primera instancia desestimó la demanda entablada sobre la base de ponderar que la sanción de la ley 25.436 y el dictado del decreto 2116/01 del gobierno local tornaron abstracto el caso. Añadió que -por lo demás- dicha ley no había esclarecido situación de incertidumbre alguna, toda vez que la jurisdicción del predio, aun antes de su vigencia, y como lo había declarado la Corte en el Fallo "Casino Estrella de la Fortuna", siempre había sido compartida entre el Estado Nacional "por conducto de la" AGP y el GCBA.

Sostuvo, en ese sentido, que el GCBA, mediante la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro, tenía

jurisdicción, ante la omisión de la actora de gestionar el permiso de obra respectivo, para ordenar la clausura e intimar la demolición del complejo E3 (compuesto por un conjunto edilicio que incluía playas de estacionamiento, locales comerciales, depósitos y oficinas).

Desestimó, asimismo, la pretensión de daños y perjuicios ya que no se verificaba en el caso la existencia de un acto o actividad ilegal o ilegítima por parte de la GCBA ni de la AGP.

- II -

A fs. 1578/1604, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal -Sala III-, con motivo del recurso planteado por la actora contra la sentencia de grado (v. fs. 1500/1543), la revocó e hizo lugar parcialmente a la demanda. Consideró que era ilegítima la actuación del GCBA por haber afectado las concesiones que la AGP había otorgado en aquel predio e interferido, de esa manera, con los fines de interés nacional declarados por la Secretaría de Turismo (ST), en la resolución 342/89, sobre dicho complejo.

De modo preliminar, señaló que la actora en su memorial de agravios no había propuesto un razonamiento diferente al del pronunciamiento apelado y explicó que ello era así *"pues no cuestiona constitutivamente capítulo por capítulo sino que se dirige a correr el eje de la doctrina de los poderes concurrentes que expresa el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa 'Casino Estrella de la Fortuna', para requerir, en su reemplazo, que la cuestión se analice a la luz de lo dispuesto por los arts. 2°, 3° y 6° de la ley 24.588, lo cual obliga a dejar sentado que en la sentencia*

Procuración General de la Nación

de primera instancia se han efectuado otras apreciaciones de índole procesal, que obstan a la admisibilidad de la pretensión objeto de la demanda, tales como la inexistencia de un estado de incerteza, que se han controvertido cuestiones que son propias del derecho administrativo local, que el debate se ha tornado abstracto y que carece de actualidad".

Mas adelante, expresó que habiendo dejado ello establecido, a tenor de los agravios y su réplica debía ser revisada, íntegramente, la materia litigiosa, por lo cual correspondía precisar que la jurisdicción de la alzada se encontraba circumscripta a examinar las siguientes cuestiones: a) el dominio del predio "Costa Salguero", antes y luego del dictado de la ley 25.436; b) el conflicto jurisdiccional a partir del relato cronológico de la concesión, sub-concesión, los actos administrativos y las acciones judiciales intentadas en su consecuencia; c) la jurisdicción, autoridad de la administración y gestión en esa zona portuaria, antes y luego del dictado de la ley 25.436; d) la responsabilidad por la intromisión o la eventual responsabilidad por omisión de la AGP y, de corresponder, e) la necesaria demostración de los daños por los capítulos que se reclaman.

Determinó, en síntesis, que la principal cuestión que correspondía examinarse debía estar centrada en "las facultades de control en materia edilicia del GCBA al margen de la intervención de la AGP".

En lo que aquí interesa, tras efectuar un análisis de los antecedentes de dominio sobre el predio Costa Salguero, concluyó que, antes de la vigencia de la ley 25.436, su titular era el Estado Nacional (arts. 2340 del Código Civil, 2° de la ley 18.339, 129 de la Constitución Nacional y 3° de la ley

24.588), el cual, mediante la AGP, ejercía la jurisdicción sobre el predio por tratarse de una zona portuaria y cuya autoridad de aplicación era la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (art. 22 de la reglamentación de la ley 24.093).

Luego efectuó un análisis del conflicto jurisdiccional suscitado entre la AGP y el GCBA, el destino del terreno ganado al Río de La Plata, la concesión, la subconcesión, la edificación de las mejoras, los actos administrativos en ejercicio de control de las autoridades locales y nacionales, así como de las acciones judiciales que los diversos interesados dedujeron.

Afirmó que, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Garantías 24.588 -sancionada con arreglo a lo prescripto en el art. 129 de la Constitución Nacional- mientras la Ciudad de Buenos Aires continuara siendo capital de la República, no resultan aplicables, por ser incompatibles con dicha ley, los arts. 8°, 80 inc. 6° y 104 inc. 20 del Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Añadió que su aplicación también era improcedente por no haber entrado en vigencia, toda vez que la cláusula transitoria segunda de dicho Estatuto establece que *"las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia"*.

De todos modos, recordó que la Corte había reconocido en Fallos: 303:285 y 305:1672 a la entonces Municipalidad de Buenos Aires la legitimidad del ejercicio del poder de policía e imposición en jurisdicción portuaria, a título de delegación de los poderes federales, razón por la cual debía reconocerse

Procuración General de la Nación

igualmente al actual GCBA el ejercicio de tales atribuciones, en los términos de los arts. 75, inc. 30 y 129 de la Constitución Nacional, como atribuciones propias otorgadas por la convención constituyente e inherentes a su autonomía.

Sobre la base de lo expuesto, advirtió que la cuestión que debía determinarse era si el GCBA "podía válidamente intervenir en las tierras sobre las que, en razón de encontrarse en zona portuaria, la AGP tenía plenas facultades de administración y explotación (y así las ejercía), a la luz de lo establecido en la ley de garantías" 24.588, en virtud de la cual la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al GCBA.

En tal sentido, ponderó que el emprendimiento había sido declarado de interés nacional por la resolución ST 342/89, según la cual la titular del derecho de uso tenía previsto realizar la construcción de un centro de convenciones, otro de exposiciones, departamentos por el sistema de tiempo compartido, un hotel de nivel internacional, instalaciones para la práctica de golf, una playa para la práctica de windsurf, piscina y canchas de paddle, squash y tenis, y de acuerdo a la motivación de este acto agregó que "este importante emprendimiento a concretarse, por sus características innovadoras, permitirá una total revitalización de esta privilegiada zona, convirtiéndose por su naturaleza en una obra que merece ser destacada a nivel nacional".

También tuvo en cuenta que el 29 de diciembre de 1988 la AGP suscribió con Telemetrix S.A. un "contrato de permiso de uso" sobre el complejo para su explotación comercial, en el cual se previó que la empresa debía comunicarle a aquélla la actividad a desarrollar y someter a su aprobación la

documentación técnica de las obras y su programa de trabajo, debiendo ajustarse todas ellas a las normas del Código de Edificación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se contempló la posibilidad de sub-concesión a terceros, con la condición de que éstos declararan conocer y aceptar tal acuerdo.

En ese marco, el 25 de agosto de 1998 celebraron Telemetrix S.A. y Border's Parking S.R.L. un "contrato de sub-concesión de uso y explotación", con el objeto de que esta última construyera y explotara una playa de estacionamiento vehicular, locales de negocios, depósitos y oficinas.

Expuso que, luego de diez años de iniciado el desarrollo del complejo *"y tal como si sus construcciones hubieran sido clandestinas"*, el 27 de julio de 1999, funcionarios del GCBA se presentaron en el predio con la intención de clausurar tres obras en avanzada construcción. Este hecho fue calificado por la cámara como de *"público y notorio (tal como lo reflejaron los medios de comunicación)"*, a lo cual acotó que *"la ciudad se reivindicaba para sí la jurisdicción de los terrenos portuarios, por primera vez en años"*.

Aseveró que de esa manera el GCBA se arrogó facultades y atribuciones legítimamente ejercidas por el Estado Nacional de acuerdo con las normas vigentes y la cláusula 6.C del "Contrato de Permiso de Uso" del 29 de diciembre de 1988, puesto que el Estado "por conducto de la" AGP había otorgado la habilitación de las obras a ejecutarse en el predio con sujeción al Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires (AD 630.5 Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 1993, vol. III, página 577), tal como lo preveía dicha cláusula.

Procuración General de la Nación

En definitiva, juzgó ilegítima la actuación del GCBA por haber interferido con el objeto de interés nacional declarado por la Secretaría de Turismo sobre las concesiones otorgadas por la AGP, ya que el proyecto sobre el predio se había desarrollado en forma pública, pacífica e ininterrumpida por poco más de una década, sin observaciones ni cuestionamientos por parte del gobierno local y sin que se demostrara que las construcciones ejecutadas por la actora hubieran infringido las disposiciones del Código de Edificación mencionado.

En consecuencia, condenó a aquélla al pago de los daños y perjuicios irrogados a la actora, aunque desestimó la responsabilidad de la AGP en la generación de dichos daños al considerar que ese organismo estatal había resistido, desde el inicio del conflicto, la ilegítima intromisión del GCBA.

- II -

Contra tal pronunciamiento, el GCBA dedujo el recurso extraordinario de fs. 1612/1629 el cual fue denegado a fs. 1655, frente a ello, se presenta directamente en queja ante V.E.

Asevera que la sentencia es arbitraria. Manifiesta, en tal sentido, que los jueces que la suscribieron dedicaron gran parte de ella a dirimir la cuestión del dominio del predio, circunstancia que había devenido abstracta a partir de la sanción de la ley 25.436, tal como lo resolvió la Corte en el caso "Telemetrix".

Cuestiona que se haya afirmado que la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y luego el GCBA carecieron, hasta la entrada en vigencia de la mencionada ley, del ejercicio del poder de policía sobre dicho predio dando

preeminencia a contratos entre particulares (como el suscrito entre Telemetrix S.A. y la actora) y a normas de distintos organismos, sin tomar en cuenta que el art. 75, inc. 30 de la Constitución Nacional le reconoce el ejercicio de tal potestad.

Recuerda -acerca de la interpretación de dicha cláusula constitucional- que la jurisprudencia ha destacado que las autoridades locales mantienen el ejercicio del poder de policía sobre los establecimientos de utilidad nacional, correspondiéndoles todo lo concerniente a la seguridad, higiene, moralidad y en general, a los intereses permanentes y directos de la ciudad y su población.

Por otra parte, cuestiona el modo en que la cámara interpretó la resolución 342/89 de la Secretaría de Turismo, pues considera que, al margen de que el objeto de interés público que allí se declaró no tiene relación con el puerto que es de jurisdicción nacional, una norma de rango inferior a una ley, como dicha resolución, no puede declarar un lugar de utilidad nacional. Señala, en otro sentido, que los conceptos "interés nacional" y "utilidad nacional" -que emplea la cláusula de la Constitución- no resultan análogos, además de que debe recordarse que el destino dado al predio tampoco guarda relación alguna con este último concepto.

Asimismo, pone de manifiesto que se afectaron las garantías de la Constitución Nacional consagradas en los arts. 129 -sobre autonomía de la Ciudad de Buenos Aires-, 41 y 42 -al impedirle proveer a la protección del ambiente, a la preservación del patrimonio natural y cultural y a la diversidad biológica-, 17 y 18 -al condenarla a pagar sumas cuantiosas de dinero en concepto de daños y perjuicios sin elemento probatorio alguno-.

Procuración General de la Nación

Asevera, igualmente, que se ha violado la Ley de Puertos 24.093, cuyo art. 21 establece que los puertos están sometidos a los controles de las autoridades nacionales correspondientes sin perjuicio de las competencias constitucionales como la que deriva del art. 75, inc. 30 de la Constitución Nacional. En ese sentido, señala que el contrato suscripto entre la AGP y Telemetrix S.A. previó, expresamente, que todas las obras que se realizaran en el predio (es decir en la zona portuaria) debían ajustarse a las normas del Código de Edificación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por lo cual la actora, como sub-concesionaria, se encontraba obligada a observar tal cláusula de igual modo que Telemetrix S.A.

Sostiene que la cámara soslayó, al interpretar el art. 3° de la ley 24.588 -en cuanto establece que continuarán bajo jurisdicción del Estado los inmuebles que sirvan de asiento a los poderes de la Nación o cualquier bien afectado al ejercicio de sus funciones-, que el predio "Costa Salguero" no es el asiento de poder alguno de la Nación, ni puede considerarse que ese bien se halle afectado al ejercicio de sus funciones.

Expone que en la sentencia se omitió tomar en cuenta que los actos administrativos del GCBA que dispusieron la clausura y la demolición de lo construido se hallan firmes, toda vez que no fueron recurridos administrativamente por la actora y ello impide entablar la acción de daños y perjuicios. Expresa que así lo entendió la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal y de la Corte.

Dirige sus quejas, por otra parte, al modo en que se regularon los honorarios de la representación letrada de la actora y de los peritos, considerándolos exorbitantes y no

ajustados a las pautas establecidas en las normas aplicables y a la labor desarrollada en el proceso.

Afirma que se afectaron las disposiciones de la ley 23.928 y el art. 17 de la Constitución Nacional en cuanto prohíben la indexación o actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciar las deudas, puesto que los montos a pagar se calcularon a la fecha en que fueron elaborados los informes periciales y no a la del acaecimiento de los hechos. Expresa, en ese sentido, que si la deuda se había fijado en dólares estadounidenses debió ser convertida en pesos a la paridad de uno a uno, lo contrario implica repotenciar la deuda y actualizar su monto, lo cual está legalmente vedado.

- III -

A fs. 1852, V.E. declaró admisible el recurso de queja y dispuso la suspensión del curso del proceso, al entender que los argumentos invocados por el GCBA podrían *prima facie* involucrar cuestiones de orden federal susceptibles de examen en la instancia del art. 14 de la ley 48, sin que ello implicase pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

- IV -

Estimo que, tal como lo decidió *prima facie* la Corte en dicho pronunciamiento, cabe admitir formalmente el recurso extraordinario, toda vez que los agravios del apelante involucran la interpretación de normas federales -como el art. 129, la cláusula transitoria séptima y el art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional y las contenidas en la ley 24.588 y 25.436, entre otras- y la decisión resulta contraria al derecho que aquél funda en ellas -art. 14, inc. 3° de la ley 48-.

Procuración General de la Nación

Por lo demás, cabe recordar que, cuando se trata de establecer la correcta interpretación de normas de carácter federal, la Corte no está limitada por el criterio de los jueces intervinientes ni el de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 323:3160 y 3229).

Asimismo, en lo que concierne a las causales de arbitrariedad invocadas, estimo que deben ser examinadas en forma conjunta con los temas federales en discusión por estar inescindiblemente unidos (Fallos: 327:5640 y sus citas).

- V -

De modo preliminar, es necesario tomar en cuenta que el 20 de junio de 2001 el Congreso de la Nación sancionó la ley 25.436 (publicada en el Boletín Oficial el 18 de julio de 2001), según la cual el Estado Nacional transfirió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el dominio sobre la parcela de terreno conocida como "Costa Salguero" -contemplada en el art. 2º de la ley 18.339- y dispuso que mantendrían plena vigencia y eficacia las cláusulas, plazos y demás condiciones de la concesión de uso establecidas por las resoluciones AGP-SE 230/91 y AGP-SE 025/92 dictadas por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. A tales efectos, se previó, en su art. 3º, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumiría los derechos y obligaciones que, según las resoluciones precedentemente indicadas, tenía la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (en liquidación).

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el decreto 2116, del 27 de diciembre de 2001

(publicado en su Boletín Oficial el 8 de enero de 2002), dispuso la formal toma de posesión del inmueble cuyo dominio fue transferido por la ley 25.436.

- VI -

Sentado lo expuesto y habida cuenta de que la cuestión en debate se circunscribe al conflicto de competencia sobre el predio denominado "Costa Salguero" quedarán al margen de este dictamen la cuestiones de dominio sobre dicho ámbito que desarrolló el *a quo* en su pronunciamiento.

- VII -

Ahora bien, a mi juicio resulta pertinente iniciar el estudio de la causa con el fin de determinar, ante todo, si la AGP, tenía jurisdicción exclusiva y excluyente sobre el ámbito en cuestión o si el ejercicio de tal jurisdicción era concurrente con el de la Ciudad de Buenos Aires.

Considero claro que, de acuerdo a la distribución de competencias instituida en la Constitución Nacional -tras la reforma de 1994-, las autoridades locales mantienen el poder de policía en los establecimientos de utilidad nacional, pues así lo establece el art. 75 inc. 30 en cuanto prevé que el Congreso Nacional ejerce una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dicta la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República, donde las autoridades provinciales y municipales conservan los poderes de policía e imposición, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. Se sigue de ello que el criterio para la exclusión de la jurisdicción o legislación local debe

Procuración General de la Nación

circunscribirse a los casos en que su ejercicio interfiera en la satisfacción del propósito de utilidad nacional de dichos establecimientos (conf. doctrina de Fallos: 305:215 y 325:723).

Así pues, más allá del nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires conferido por el art. 129 de la Constitución Nacional, en mi concepto, las atribuciones de la Administración General de Puertos asignadas por diversas normas federales (vgr. el decreto 1456/87) y las facultades del Congreso Nacional para habilitar los puertos (art. 75 inc. 10 de la Constitución Nacional) no restringen ni excluyen el poder de policía del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre el predio en cuestión, máxime cuando en dicho sector, como se verá más adelante, no se realizan actividades portuarias.

A tal efecto, estimo pertinente recordar los principios que motivaron el decreto 10.167 del 18 de diciembre de 1964 (publicado en el B.O. del 12/01/1965), cuyos considerandos primero, segundo y tercero resultan elocuentes: "Visto y considerando que el Gobierno Nacional, por decreto del 16 de junio de 1891, declaró ya sujeto a la jurisdicción municipal el nuevo puerto de la Capital en todo cuanto concierne a la prestación de los servicios a cargo de la municipalidad y el cumplimiento de la ordenanzas vigentes o que dictare, en virtud de sus atribuciones; Que años después, el 4 de mayo de 1927, y estimándose necesario determinar con precisión el alcance de la jurisdicción municipal en la zona portuaria, se dictó otro decreto en el cual, **después de reseñar todos los antecedentes históricos, constitucionales y legales que hacen a la existencia de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y destacar que en su territorio no es posible colisión alguna de atribuciones entre el Gobierno de la Nación y el gobierno de la**

Ciudad en razón de que la jurisdicción federal antes que excluyente es allí concurrente con las que corresponden a las autoridades locales emanadas de la ley orgánica 1260 (1881-1888, 96)... Que a la luz de los antecedentes históricos y constitucionales de la doctrina y de la jurisprudencia, cabe reiterar así que la jurisdicción nacional en la zona portuaria de la Capital Federal, lo es a los fines de la navegación, policía aduanera, y defensa nacional, en tanto que la municipal se ejerce en ese lugar en todo lo referente a la seguridad, higiene, moralidad y en general, en todo lo concerniente a los intereses permanentes y directos de la ciudad y de su población" (énfasis agregado).

En ese orden de ideas, cabe destacar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como continuador de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (art. 5º, de la ley 24.588), ejerce el control de las cuestiones atinentes a la moralidad, buenas costumbres, salubridad y otras materias que históricamente se han reconocido como inherentes al poder municipal, incluso se le asigna facultad de control en lo concerniente a la seguridad edilicia de las construcciones, obras y embellecimiento de la ciudad.

En cuanto a la competencia del Estado Nacional sobre la zona portuaria, cabe destacar que la Ley de Puertos 24.093, cuyo ámbito de aplicación comprende todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de esos establecimientos del territorio de la República, regula, exclusivamente, la habilitación de las actividades portuarias comerciales e industriales que involucren el comercio internacional e interprovincial (conf. arts. 1º y 4º).

Procuración General de la Nación

Por su parte, el Estatuto aprobado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1456/87 para la Administración General de Puertos Sociedad del Estado -que en lo pertinente se halla en vigor con las modificaciones introducidas por el decreto 442/15- establece que "tiene por objeto la dirección, administración y explotación de los puertos comerciales de la República, cuya gestión le haya sido confiada por el Poder Ejecutivo Nacional, y de las actividades anexas, accesorias y complementarias de estos fines" y aclara que "para el cumplimiento de esos objetivos entenderá también en la planificación de la infra y super estructura portuaria nacional, con miras a asegurar el desarrollo regional armónico de los puertos del país" (art. 5º, del anexo).

Considero, por último, que los decretos del Poder Ejecutivo Nacional 1029/92 -de promulgación de la ley 24.093- y 357/98 -sobre obras de dragado de apertura y mantenimiento del vaso portuario y canales de acceso al puerto de Buenos Aires-, citados por el a quo, de los cuales surge que el Estado Nacional ratificó para sí el dominio sobre la zona cuestionada, no tienen entidad suficiente para modificar el criterio expuesto, toda vez que dichas tierras se transfirieron al Gobierno de la Ciudad, como se dijo, por la ley 25.436..

Por consiguiente, es claro el diverso alcance del régimen nacional respecto del instituido para el orden local, sin que pueda dudarse de que al primero le corresponde todo lo concerniente a la actividad portuaria, en tanto que al local le compete todo lo referente a la actividad comercial que se pudiere desarrollar, así como también a la seguridad, higiene, moralidad y en general, a los intereses permanentes y directos de la ciudad y de su población.

Lo antes expresado revela que, antes que tener la AGP una potestad exclusiva y excluyente para habilitar y autorizar las obras, la jurisprudencia y las normas tienden precisamente a lo contrario, vale decir, que las funciones de contralor sean, en cierta forma, concurrentes o complementarias, según las autoridades locales las tenían legalmente asignadas.

Estimo que tal criterio es el que mejor conviene a una interpretación que tienda a conciliar las normas de origen federal y local en juego, evitando una colisión entre ellas (conf. Fallos: 321:793) y con la doctrina del Tribunal según la cual la atribución de facultades al Congreso Nacional "...no es excluyente de las potestades de reglamentación y policía locales" (Fallos: 320:89, considerando 3°), razón por la que los entes nacionales "no se hallan sustraídos totalmente al poder de policía que las municipalidades ejercen sobre los centros urbanos conforme a las leyes de su institución y organización" (Fallos: 302:742; 303:1041, entre otros).

- VIII -

Ahora bien, corresponde determinar si la actuación del GCBA -en ejercicio de sus facultades de policía- resultó ilegítima por haber interferido con los fines que la AGP tiene en el predio "Costa Salguero".

A tal efecto será necesario examinar la pertinencia de la conclusión del a quo en torno a la inadmisibilidad de la exigencia de una habilitación diferente a la ya otorgada por la AGP sobre el predio y, consecuentemente, la correspondencia del resarcimiento de los daños y perjuicios que aquél reconoció a la actora Border's Parking SRL.

Procuración General de la Nación

Con el fin de dar adecuada solución a las cuestiones planteadas creo oportuno recordar que, por ley 18.339 -B.O. 17/09/69-, se transfirió en uso a la entonces Secretaría de Estado de Transporte con destino a la Administración General de Puertos la superficie de terreno a ganar al Río de la Plata, frente a la calle N° 8, correspondiente a la zona portuaria comprendida desde la desembocadura del desagüe perteneciente a la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, inmediata a la prolongación de la calle Salguero, hasta el extremo Oeste de la dársena "F", señalada en el plano 3850-DAC-1, con una superficie de 7 hectáreas, aproximadamente (v. art. 2°).

El 29 de diciembre de 1988 la AGP suscribió con la empresa Telemetrix S.A. un "contrato de permiso de uso" con el objeto de que el permisionario realizara por su cuenta y cargo los estudios, dirección y ejecución de las obras civiles e instalaciones para la habilitación de un complejo polideportivo y actividades comerciales relacionadas con el conjunto a desarrollar en el predio, otorgándole su explotación. Allí se previó que la empresa debía comunicarle a la AGP la actividad a desarrollar y someter a su aprobación la documentación técnica de las obras y su programa de trabajo, debiendo ajustarse todas ellas a las normas del Código de Edificación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se estipuló la posibilidad de sub-concesión a terceros, con la condición de que éstos declararan conocer y aceptar tal acuerdo (v. fs. 1173/1180).

En ese contexto, el 25 de agosto de 1998 se celebró el contrato de sub-concesión de uso y explotación entre Telemetrix S.A. y Border's Parking S.R.L. -la aquí actora-, con

el objeto de construir y explotar una playa de estacionamiento vehicular, locales de negocios, depósitos y oficinas (v. también adenda del 30 de agosto del 2001, fs. 1183/1197).

Dicho emprendimiento, mediante la resolución ST 342/89, fue declarado de interés nacional. En tal acto se puso de manifiesto que "en este sector de 17 ha. la empresa titular del derecho de uso, tiene previsto realizar la construcción de un centro de exposiciones, departamentos por el sistema de tiempo compartido, una playa para la práctica del windsurf, piscina y canchas de paddle, squash y tenis" y "que este importante emprendimiento a concretarse, por sus características innovadoras, permitirá una total revitalización de esta privilegiada zona, convirtiéndose por su naturaleza en una obra que merece ser destacada a nivel nacional" (v. considerandos segundo y tercero de la resolución ib.).

Por último, me parece oportuno destacar aquí, por su relevancia para dilucidar el caso, la resolución AGP 25/92 -que reemplazó el originario permiso de uso por el término de "concesión de uso" y amplió el plazo a 30 años, computado a partir de mayo de 1991-. Dicha resolución, en mi concepto, disipa cualquier duda respecto de la posible interferencia del gobierno local en los intereses de la AGP sobre la zona portuaria pues allí se afirma que "el complejo proyectado **no obstaculiza ni afecta en absoluto el quehacer portuario**, por estar localizado fuera de zonas operativas" (énfasis agregado al texto transcrito por el a quo a fs. 1587 vta. y 1588, no cuestionado por las partes).

Vale recordar una vez más que en los establecimientos de utilidad nacional, según conocida jurisprudencia de la Corte, la supresión de la jurisdicción local debe limitarse a los casos

Procuración General de la Nación

en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere tal establecimiento (conf. Fallos: 240:311; 301:1122 y 302:1223).

En atención a ello ha entendido V.E. que el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes locales en lugares sometidos a la jurisdicción federal por interés nacional, es precisamente el de la compatibilidad de tales prerrogativas con dicho interés y, como el ejercicio de una facultad local sobre los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en éstos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con lo "afectado o inherente a esa utilidad nacional" o con "las actividades normales que la utilidad nacional implique". Debe concluirse que si esa facultad local no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él (voto del doctor Pedro J. Frías en Fallos: 301:1122 y 311:75).

A mi modo de ver, esta situación se verifica en el caso de autos, toda vez que la actora, como se vio, tenía una sub-concesión de uso de un inmueble del Estado Nacional para la construcción y explotación como playa de estacionamiento vehicular (identificada dentro del terreno como E3) y de un conjunto edilicio constituido por locales de negocios, depósitos y oficinas (según surge de los contratos agregados *sub lite* a fs. 1173/1180 y fs. 1183/1188 -v. especialmente cláusula tercera, punto 1 del convenio celebrado entre Telemetrix S.A. y Border's Parking S.R.L.-).

Así pues, la actividad de la actora tiene un carácter exclusivamente comercial, por naturaleza ajena respecto de la actividad portuaria para la cual fue creado el establecimiento.

En tales condiciones, no se advierte cómo el ejercicio de los poderes de policía local sobre el predio donde la actora desarrolla su actividad comercial (aun cuando el emprendimiento haya sido declarado de interés nacional por la Secretaría de Turismo, mediante la resolución 342/89), pudo excluir o restringir tal ejercicio, máxime cuando en ese predio -insisto- no se realizan actividades portuarias.

Desde la perspectiva expuesta, en mi concepto, aparece como razonable y legítima la exigencia de la habilitación pretendida por la autoridad del Gobierno de la Ciudad, cuyos alcances difieren de los perseguidos por la reglamentación nacional.

Cabe añadir también que el hecho de que la AGP tuviera la titularidad del predio con anterioridad a la ley de transferencia de dominio al GCBA -y aun después de su sanción la AGP haya mantenido las concesiones- así como la circunstancia de que dicho organismo haya dado su aprobación a las obras realizadas por la actora, son irrelevantes a los fines discutidos en autos, ello es así, pues dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos y puede existir uno sin la otra (Fallos: 154:312; 321:1052). En tales condiciones, no se observa ninguna razón que autorice a desconocer la competencia del gobierno local para requerir a la actora la habilitación de la infraestructura comercial aun en el supuesto de que se entendiera que se trata de un bien del dominio de la Nación.

En atención a lo hasta aquí dicho resulta carente de causa la reparación de los daños y perjuicios reconocida por el *a quo*, motivo por el cual considero que la sentencia debe ser revocada en su totalidad.

Procuración General de la Nación

- IX -

Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 3 de agosto de 2018.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación