

**“DEBATE SOBRE LA PRETENDIDA TRANSFERENCIA DEL
PUERTO BUENOS AIRES A LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS
AIRES”¹**

Autor: Dr. Jorge Francisco Cholvis

**CONSIDERACIONES ELEMENTALES PARA ANALIZAR Y DEBATIR
SOBRE EL PROYECTO SAN MARTINO DE “TRANSFERENCIA DEL
PUERTO DE BUENOS AIRES A LA CIUDAD AUTÓNOMA Y CREACIÓN DEL
ENTE ADMINISTRADOR”.**

1. En los últimos tiempos se ha excitado el ambiente político de la ciudad de Buenos Aires con una serie de artículos periodísticos y proyectos presentados en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que propugnan la transferencia del puerto a la ciudad. Sin duda el que ha logrado mayor difusión es el proyecto de los Diputados San Martino, Ferrero, La Rufa, Estenssoro, Araujo y Velasco (en lo sucesivo proyecto San Martino), y por ello sobre el mismo centraremos las observaciones que exponemos en el presente.

Para el análisis de este tema, necesariamente debemos entrar a considerar los aspectos constitucionales y legislativos que se encuentran relacionados directamente con él. Pero, asimismo, hemos de enfocar otras facetas históricas y políticas sobre la ciudad de

¹ Dictamen emitido como Asesor de la Administración General de Puertos, con fecha 29 de junio de 2004, y que posteriormente fue publicado en diversos medios.

Buenos Aires y el puerto. Concluiremos finalmente con un examen sobre la realidad del movimiento portuario y citaremos algunas estadísticas que lo reflejan y abonan la tesis de que el tema del Puerto de Buenos Aires no puede ser encarado como una mera “cuestión local” de los porteños y que por el contrario, tiene sólidos fundamentos la posición que sostiene que el mismo debe mantenerse en la jurisdicción del Estado Nacional.

Resolver esta cuestión es de carácter prioritario, puesto que implica quien será competente para decidir sobre otras que hacen al puerto, y que se incluyen en dichos proyectos y artículos. Tal lo referente al ente administrador y su composición, como también a la participación de los sectores que hacen a la actividad portuaria. El carácter y extensión del presente nos vedan que tratemos todas de una vez, pero sin duda serán motivo de ampliaciones posteriores e integrarán el debate que seguramente se desarrollará sobre estos temas.

1.1 La ley N° 24.309 que el 29 de diciembre de 1993 declaró necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional, estableció que “la ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción”, y a continuación agregó que “una ley especial garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”. La convención reformadora decidió no sancionar esta regla y diferir su concreción a una ley que con posterioridad debía dictar el Congreso. Este lo hizo mediante la ley N° 24.588.

Por ello se debe remarcar que la arquitectura constitucional en materia de autonomía y elección del Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, reflejada en los acuerdos políticos que sustentaron los contenidos de la ley declarativa 24.309, partió de distinguir entre régimen de la ciudad de Buenos Aires y el referido a la ciudad Capital de la República, diferenciación que se acentuó al redactarse el nuevo texto de la Constitución. En efecto, las ideas centrales expuestas en el artículo 2º, apartado F, de dicha ley declarativa, encaminadas a articular la finalidad de una mayor participación, fueron la elección directa

del Jefe de Gobierno y el dotar a la ciudad de Buenos Aires de un “status constitucional especial” que le reconociese autonomía, comprensivo de facultades propias de legislación y jurisdicción. “Sin embargo, esa autonomía se encontraba limitada por haberse previsto también que *una regla especial garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación*” (Alberto M. García Lema “*La reforma de la ciudad de Buenos Aires*”, en “*La Reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*”, varios autores, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1994, pág. 363).

En base a ello, correctamente se interpretó que en la relación jerárquica que va a mediar entre la Constitución Nacional reformada y el Estatuto Organizativo que se dicte la ciudad de Buenos Aires a través de sus representantes, “hay una ley” (conf., Jorge Reinaldo Vanossi, “*Régimen político de la ciudad de Buenos Aires. La autonomía municipal y sus limitaciones. Controversias*”, Separata de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1995, pág. 56; conf., Alberto M. García Lema, *ob. cit.*, pág. 366).

Se debe afirmar entonces que en la reforma constitucional de 1994 el constituyente ha contemplado la situación de la ciudad de Buenos Aires en tanto continúa siendo Capital de la República y dispuso que mientras mantenga su condición el Congreso ejercerá sobre ella la atribución legislativa que marca el art. 75, inc. 30, de conformidad con la autonomía que se le concedió por el art. 129° (Disposición transitoria 7ª). Se observa así que la estructura institucional de la Ciudad de Buenos Aires procura un equilibrio entre su calidad de Capital de la República y la autonomía que emana de sus facultades de autogobierno. **Este doble carácter no está considerado en el proyecto San Martín; es más, evita su tratamiento.** No se puede ignorar que como ciudad, Buenos Aires tiene un régimen jurídico-institucional autónomo, pero como Capital Federal los arts. 75 inc. 30° y 129° de la Constitución Nacional han instituido la decisión de los convencionales constituyentes para que en el marco de la legislación que sancione el Congreso Nacional se garanticen los intereses del Estado Federal “mientras la Ciudad de Buenos Aires siga siendo Capital de la Nación”, y ello condiciona el ejercicio pleno de su autonomía. “Lo que

hace la Constitución es establecer una carga, una suerte de condición a la ciudad, y determina que gozará del privilegio de ser Capital de la República y tendrá la carga de garantizarle al Estado Nacional todo lo que necesite para el cumplimiento de sus funciones específicas” (Diputado Arguello durante el debate de la ley 24.588, Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 32, septiembre 20 y 21 de 1995, *d.ses.dip.*, pág. 4397).

En base al art. 129° de la Constitución Nacional se dictó la ley N° 24.588 que especialmente dispuso que *“sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”* (art. 2°). En el artículo siguiente instituyó que *“continuarán bajo jurisdicción federal todos los inmuebles sitios en la Ciudad de Buenos Aires, que sirvan de asiento a los poderes de la Nación, así como cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional”* (art. 3°).

Debe destacarse que el Estatuto de la ciudad constituye una norma de naturaleza local, en tanto que la ley de garantías es una norma de naturaleza federal. Sabido es que las leyes federales dictadas en consecuencia de la Constitución Nacional gozan de la supremacía que instituye el art. 31° de la misma constitución. Por tanto, toda disposición del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, o cualquier ley local que se oponga a la ley de garantías, resulta inaplicable por violar la jerarquía normativa que fluye de los arts. 31 y 129 de la Constitución Nacional. Así lo entendieron los estatuyentes de la Ciudad de Buenos Aires, cuando al sancionar la Constitución local, en la cláusula transitoria segunda, establecieron la inaplicabilidad de las normas que se opusieran a dicha ley.

1.2 La autonomía otorgada a Buenos Aires sólo tendrá plena vigencia cuando deje de ser capital de la República. Como vimos, lo dispone expresamente el art. 129 de la

Constitución Nacional, al establecer que el Congreso sancionará una ley destinada a garantizar los intereses del Estado Nacional mientras aquella prosiga en su condición de capital. Con esa ley especial se buscó evitar la superposición de competencias entre las autoridades nacionales y locales sobre un mismo espacio territorial, otorgando prioridad a los intereses federales y evitar así que se reitere la situación que imperó hasta la federalización de la ciudad en 1880, que culminó en el cruento enfrentamiento entre los partidarios del gobernador Tejedor y las autoridades nacionales. **Lo relativo a la ciudad de Buenos Aires y su rol de Capital Federal es una cuestión que atraviesa toda la historia argentina.**

Es claro que el régimen de autonomía prevista para la ciudad de Buenos Aires no le priva de su condición de Capital de la República, dado que mantiene plena vigencia la Ley N° 1029 de 1880 que así lo estableció. Su carácter de distrito federal surge claramente del art. 3° de la Constitución Nacional. La reforma de 1994 conservó esta cláusula histórica de 1853/60, según la cual la Capital de la República es un territorio federal, asiento de las autoridades nacionales. Conviene recordar que el art. 129° de la Constitución Nacional tiene similar jerarquía que el art. 3° de la misma y que las leyes nacionales que declararon la ciudad Capital Federal (N° 1029) y las garantías del Estado Nacional en ella (N° 24.588), también tienen la misma jerarquía y deben ser interpretadas de modo complementario (conf., Horacio Daniel Rosatti, “*Status jurídico de la ciudad de Buenos Aires*”, La Ley, 2000-E-165).

El encuadre jurídico e institucional en cuanto al dominio, administración y explotación del Puerto de Buenos Aires, ya fue debidamente enfocado en los puntos primero y segundo del **Informe de Situación Institucional** emitido el 16 de julio de 2001 por la **Comisión Fiscalizadora** de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS S.E. y que motivara la NOTA SIGEN N° 2081/2001 del 26 de julio de 2001, suscripta por el **Síndico General de la Nación** Dr. Rafael A. Bielsa.

En esencia, actualmente se mantiene incólume el criterio allí expuesto fundado en que el artículo 11 de la Ley N° 24.093 que autorizó al Poder Ejecutivo a transferir, a título

gratuito el dominio o administración de puertos a la respectiva provincia en cuyo territorio se sitúen, no resulta aplicable al caso del Puerto de Buenos Aires, atento a que en su oportunidad y mediante el Decreto N° 1019, del 24 de junio de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional vetó lo atinente a la transferencia del puerto a la ex-Municipalidad de Buenos Aires; y en segundo lugar, que rige el principio establecido en los artículos 2° y 3° de la Ley N° 24.588, en cuanto establece que el Estado Nacional conserva todo poder o derecho no transferido al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La transferencia del Puerto de Buenos Aires a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires sin una ley del Congreso Nacional que así lo autorice, será un acto inconstitucional por encontrarse en oposición al ordenamiento federal que lo impide, y asimismo, “puede acarrear un significativo perjuicio para el patrimonio público”.

Por lo demás, el Puerto de Buenos Aires **constituye un bien de dominio público natural del Estado Nacional**, y por ello, tanto su afectación como desafectación deben contar inexorablemente con una ley del Congreso Nacional que así lo decida, según lo dispone la Constitución Nacional en su Art. 75, inc. 5°, donde señala que corresponde al Congreso de la Nación disponer del uso y la enajenación de las tierras de propiedad nacional. Cabe recordar que el inc. 10 de dicho artículo dispone que corresponde al Congreso de la Nación reglamentar la libre navegación de los ríos interiores e incorpora en su ámbito de competencia “habilitar los puertos que considere convenientes”.

Por tanto, el referido proyecto carece de entidad y será un acto sin sustento en el ordenamiento jurídico vigente en cuanto se entienda que el mismo puede otorgar competencia a la Ciudad de Buenos Aires para incidir sobre la transferencia del puerto, o sea, del dominio, de la explotación y de la administración del puerto de la Ciudad de Buenos Aires.

1.3 El análisis de los dictámenes de Comisión que se emitieron en el Senado de la Nación y del debate que se realizó en ambas cámaras del Congreso contribuyen a entender

el sentido de la ley N° 24.588. Aún el dictamen de Comisión en minoría que propugnaba un mayor grado de autonomía, sostenía el criterio que “se transfieren al dominio de la ciudad de Buenos Aires los bienes muebles e inmuebles situados dentro de los límites territoriales que pertenezcan al dominio público o privado de la Nación, a excepción de aquellos destinados a un poder, uso o servicio público nacional” (Cámara de Senadores de la Nación, Reunión 27^a, 13 de julio de 1995, suscripto por los Senadores Conrado H. Storani, Pedro G. Villaroel y Jorge J. Cendoya, *d.ses.sen.*, pág. 2605). El art. 2° del proyecto presentado por dichos senadores estableció que “a fin de resguardar los intereses propios de los poderes nacionales quedan sometidos a la competencia federal los lugares que por cualquier título pertenezcan a la Nación para las cuestiones que se susciten vinculadas con el ejercicio de las funciones que desempeñan las autoridades nacionales”. También con énfasis se expresa en las adiciones al dictamen de minoría en disidencia, que “la limitación de la autonomía debería haberse ceñido a las funciones imprescindibles para el ejercicio de atribuciones del gobierno de la Nación, y no extenderse a materias de claro interés local” (Senador Pedro G. Villaroel, *ibídem*, pág. 2609).

Por cierto, el Dictamen de Mayoría señaló en sus fundamentos al proyecto de ley sancionado, que la norma que se estaba debatiendo “implica la realización de un deslinde de competencias”, y “en dicho marco conceptual el Estado Nacional se reserva los derechos, prerrogativas y atribuciones necesarias para el normal ejercicio de sus funciones y la jurisdicción federal” (Cámara de Senadores de la Nación, Reunión 27^a, 13 de julio de 1995, Dictamen de Mayoría suscripto por el Senador Antonio F. Cafiero y otros señores Senadores, *d.ses.sen.*, pág. 2604).

Durante ese largo debate **nunca se mencionó al Puerto de Buenos Aires como un servicio de “claro interés local”**. Es más, salvo aisladas y circunstanciales acotaciones al mismo, ni se lo mencionó. El propio Senador de la Rúa que anunció que venía “a hablar en nombre de tres millones de argentinos”, reconoció que “el ámbito natural de acción del gobierno local de la ciudad de Buenos Aires debe ser el de los problemas locales que

afectan directamente a la gente y que no repercuten sobre el interés de la Nación” (Cámara de Senadores de la Nación, Reunión 27^a, 13 de julio de 1995, *d.ses.sen.*, pág. 2630).

También durante el debate de la Cámara de Diputados quedó determinado que el objetivo de la ley era garantizar los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la República y que ese “interés se confunde con lo que la doctrina da como definición de los fines específicos de la Nación, aquellos esenciales para el ejercicio de las potestades de que han sido investidas las autoridades nacionales. La ley tiene que garantizar el ejercicio de esas potestades y el cumplimiento de los objetivos para los que ha sido instituido el Estado Nacional” (Diputado Argüello, Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 32^a, septiembre 20 y 21 de 1995, *d.ses.dip.*, pág. 4397). Y el Diputado Olivera sintetizó que “los intereses esenciales del Estado Nacional se confunden con los fines específicos de la Nación” (Cámara de Diputados de la Nación, Reunión 36^a, octubre 4 de 1995, *d.ses.dip.*, pág. 4694). Conviene recordar también que el dictamen de Comisión en Mayoría que se emitiera en la Cámara de Senadores y distintos legisladores que intervinieron en el debate que llevó a la sanción de esta ley, remarcaron “que la ciudad de Buenos Aires no quedó transformada en una provincia” (conf., Cámara de Senadores, Reunión 27^a, 13 de julio 1995, *d.ses.sen.*, pág. 2604; Senador Aguirre Lanari, Reunión 29^a, 19 de julio de 1995, *d.ses.sen.*, pág. 2687).

1.4 La Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó posteriormente que aunque se reconozca el particular *status* jurídico institucional con la autonomía prevista en el texto constitucional, la ciudad de Buenos Aires no es una provincia (conf., “*Cincunegui c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*”, del 18.11.99; “*Fisco Nacional-Administración Federal de Ingresos Públicos-Dirección General Impositiva*”, del 16.5.2000 –“El Derecho” Serie Especial Derecho Constitucional de agosto 25 de 2000-; “*Rodríguez, Héctor y Otros c. Provincia de Buenos Aires*”, del 5.12.2000, pub. En Rev. J.A.S. del semanario 6255, del 18.7.2000). La ciudad de Buenos Aires reviste el *status* de “ciudad constitucional federada”

(conf., Horacio Daniel Rosatti, *“Status jurídico de la ciudad de Buenos Aires”*, La Ley, 2000-E-165); es una ciudad autónoma federada y por tanto sujeto de la relación federal. Este extremo no deja de revestir importancia a poco que se analice que el art. 121 de la Constitución Nacional, al prever que *“las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”*, no incluyó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, circunstancia que connota y justifica la trascendente diferencia que surge del art. 2º de la ley 24.588 cuando dispone que *“la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”*.

De tal forma queda claro que una norma de jerarquía superior concede a la Ciudad de Buenos Aires facultades específicas de gobierno, legislación y jurisdicción local únicamente. Y que la Nación conserva todos los poderes no atribuidos por la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires, **y ello comprende a los espacios vinculados al Puerto de Buenos Aires.**

Como señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación -*“Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial”*-, por expreso mandato constitucional la Ley N° 24.588 declara de modo especial la tutela de los intereses federales, por el hecho de conservar el Congreso de la Nación poderes legislativos residuales sobre la Ciudad de Buenos Aires mientras sea la Capital de la Nación. En efecto, el art. 75º inc. 30 de la Constitución Nacional puntualiza que el Poder Legislativo federal dicta una *“legislación exclusiva”* sobre el territorio capitalino, y la cláusula transitoria séptima del texto constitucional aclara que esas atribuciones legislativas las ejerce sobre la ciudad de Buenos Aires en tanto sea capital, en la medida que las conserve con arreglo al art. 129º; esto es en cuanto las retenga de acuerdo a la ley de resguardo de los intereses federales. Dicha ley es la que, en definitiva, vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-Ciudad. En tal sentido, **es directamente reglamentaria del art. 129º de la Constitución Nacional.**

1.5 Y en lo que aquí interesa la Ley N° 24.588 instituye como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad (arts. 1° y 2°), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires. Los lineamientos que contiene esta ley que como vimos fueron aprobados por las Cámaras del Congreso de la Nación en ejercicio de la atribución que le otorga la Constitución Nacional, interpretaron de qué manera se protegen los intereses del Estado Nacional en la Capital de la República. Esta decisión se encuentra dentro de la órbita exclusiva del poder político, avalado por la representación popular, y no sería correcto sustituirlo por la valoración judicial que llevaría inexcusablemente a ponderar de qué forma se resguardan más convenientemente dichos intereses en ese territorio. Un pronunciamiento semejante traería bajo la apariencia de una sentencia judicial a la virtual sustitución del criterio del Congreso Nacional por el de los jueces, o en palabras de Loewenstein, a instalar un tribunal como árbitro supremo del proceso del poder y éste es el núcleo de la judicialización de la política (cit. por Linares Quintana, “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”, t.I, pág. 633).

En este sentido, también la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos precedentes ha sostenido que los tribunales no están revestidos de competencia para juzgar el acierto o desacierto de las políticas del gobierno (*Fallos*, 318:1894; 216:267), ni para adentrarse en el análisis de la eficacia o conveniencia del criterio del legislador en el ámbito propio de sus funciones (*Fallos*, 312:435, 851 y 1437; 315:2217; 316:1239 y 1261; 321:1252; 323:192). En las causas en que se impugnan actos cumplidos por otros poderes en el ámbito de las facultades que le son privativas, la función jurisdiccional no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, pues ello importaría un avance en las funciones de los demás, de la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público.

Ya observamos que la tarea de determinar los intereses del Estado Nacional que serán resguardados, implica un deslinde de competencia (conf., Alberto M. García Lema, *ob. cit.*, pág. 364). Se individualizan, por una parte, aquellas que conserva el Congreso

Nacional respecto de la ciudad de Buenos Aires mientras prosiga siendo Capital Federal, según lo prescripto en la cláusula transitoria séptima de la Constitución Nacional, y, por otra parte, las demás que no afecten a dichos intereses, que podrán transferirse al nuevo régimen autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, para su ejercicio por la legislatura local. Queda claro, entonces que esa tarea de deslinde deberá cumplir con el mandato constitucional: la garantía de los intereses del Estado Nacional es la razón que justificará la asunción de competencias federales en el ámbito territorial de la Ciudad de Buenos Aires (conf., Horacio D. Creo Bay, *“Autonomía y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”*, Astrea, Buenos Aires, 1995, pág. 39). **El órgano habilitado para realizarlo es el Congreso Nacional.** Por ello, ha señalado el Alto Tribunal que una decisión jurisdiccional que revise el criterio seguido en materia de distribución de competencias entre el Estado y la Ciudad Autónoma, implicaría suplir una decisión política y opinable librada al discernimiento del Poder Legislativo Nacional por el propio criterio técnico de los tribunales y, por consiguiente, una inadmisibles injerencia en las atribuciones reservadas a otro poder (conf., C.S., *Fallos*, 302:1584; 306:655; 308:321, 1848; 311:2580, 1252; 322:3270). Por ello, los que suscriben el proyecto de transferencia del puerto a la ciudad de Buenos Aires, por carecer de competencia al respecto, tampoco están en condiciones de sostener que “queda claro que no hay aquí interés alguno que vaya en desmedro de los poderes públicos del Estado Federal”. El único que pueda evaluar y definir la cuestión es el Congreso Nacional.

2. Puede interpretarse que mediante el referido proyecto de ley, en esencia, se impulsa institucionalizar en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el oculto designio de instalar un futuro conflicto político-institucional con el gobierno federal. No puede tener otra finalidad su artículo 1º que pretende ratificar “el derecho a solicitar al Estado Nacional

la transferencia gratuita del dominio, explotación y administración del Puerto de Buenos Aires”.

2.1 Por consiguiente, **dicho proyecto no tiene que ser debatido sólo en el marco de la técnica legislativa en su diseño normativo o como mera “reserva de derechos” emitida por quien no tiene competencia para ello.** Es indispensable confrontar con las políticas que lo motivan y la finalidad que ellas tienen, dado que según evidencian sus propios fundamentos al calificar al Puerto de Buenos Aires como “puerto estatal de uso público comercial”, trata de excluir “cualquier referencia a servicio público de su actividad”. De tal modo se observa que las políticas aplicadas en la pasada década del noventa del siglo XX son la esencia de ese proyecto.

Es por ello que el art. 12, inc. a) del proyecto sostiene que el ENTE ADMINISTRADOR DEL PUERTO DE BUENOS AIRES podrá “ejercer la administración del puerto y su explotación por sí o por medio de terceros, facilitando la más amplia participación y competencia del sector privado”, sin poner ningún límite o aclaración sobre cómo será ello implementado. Lo cual se encuentra acentuado en el artículo 2º cuando se ocupa de la composición de su Consejo Directivo. Cabe traer a colación nuevamente a lo expuesto en el citado **Informe de la Comisión Fiscalizadora de la AGPSE** ante una alternativa similar, en el sentido que tal manifestación además de brindar capacidad de decisión a sectores privados cuyos cometidos pueden resultar ajenos al fin público que debe primar en el accionar del Estado Nacional, pues su actividad persigue metas lucrativas propias de su actividad comercial que pueden colisionar con los intereses y evolución del Puerto de Buenos Aires, suma a ello la incompatibilidad de las figuras y roles de “controlante” y “controlado”. Al respecto, coincidimos con lo expuesto en el mencionado informe, sobre que **la protección al usuario de los servicios públicos portuarios, en aras de permitir una sana competencia, debe estar garantizada por la capacidad del Estado Nacional en la toma de decisiones.**

2.2 Por lo demás, con similar resultado a las políticas que se aplicaron en dicho período, **el proyecto tiende a quebrar la continuidad laboral del personal de AGPSE**, dado que según expresa su Anexo en el Capítulo IV, art. 18º, la absorción del actual personal de la empresa se limitará exclusivamente a aquél “que conforme la estructura administrativa que sea adoptada por el Ente, sea necesaria o útil para el cumplimiento de las funciones del Ente” (sic).

2.3 En declaraciones posteriores el diputado San Martino propugna que el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires “tenga la dinámica suficiente como para que pueda incrementar su capacidad de carga y se convierta y vuelva a recuperar el prestigio que tenía a mediados del siglo pasado”. Y como en los fundamentos del proyecto citó a la Constitución de 1949, cabe recordar conceptos del eminente jurista cordobés, Dr. Carlos Tagle Achával, cuando señalaba que la novedad mayor de la reforma de 1949 se encontraba “en la primera parte de la nueva Constitución. Allí, en efecto, lo que se incorporaba era una ideología política nueva, distinta de la imperante hasta entonces, admitiéndose un nuevo concepto de Estado y de la actividad de los individuos dentro de él” (Carlos Tagle Achával, “*Derecho Constitucional*”, Tomo II, 2ª parte, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 394). Así es que en cuanto al tema que estamos tratando, el art. 40 estableció que “la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social”, y que “el Estado mediante una ley podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución”, reconociéndose al mismo tiempo que “toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o

aumentar usurariamente los beneficios”, y siempre que no se trate de la exportación y de la importación que estarán a cargo del Estado. Instituí a también el mencionado artículo que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”.

No cabe duda -señala Tagle Achával- que “la Constitución de 1949 implicaba una concepción sobre la actividad privada y la del Estado, en el campo económico, totalmente diferente y de sentido más progresista que la de 1853”, y asimismo recuerda que Arturo Sampay, el más brillante de los convencionales actuantes en dicha Convención de 1949 fue precisamente quien al informar sobre el despacho de la comisión que dictaminó sobre el tema, trazó los conceptos más luminosos sobre los alcances de la reforma y sobre el nuevo sentido social y solidarista que tenían los derechos que se consagraban ahora a favor de las personas. Por ello reproduce algunos de dichos conceptos que se refieren a la arquitectura de la Constitución Nacional de 1949. Sampay dijo entonces: “La llamada nacionalización de los servicios públicos y de las riquezas básicas de la colectividad, además de haber sido aconsejada por razones políticas, como la seguridad del Estado, y por consideraciones económicas, como el acrecentamiento de la producción de esas riquezas -ya que para hacerlas rendir un máximo la técnica moderna exige una orientación colectiva y amplia, sólo posible en manos del Estado-, ha sido movida también por la necesidad de convertirlos en instrumentos de la reforma social. Porque la nacionalización o estatización de los servicios públicos -que es lo mismo-, al suplantar el espíritu y la organización capitalista de su gestión, permite fijar el precio y la distribución del servicio, no en procura del lucro privado, sino por criterios de utilidad social, pues el concepto de servicio público casi se identifica con todas las actividades productoras de bienes requeridos por el conjunto de la población, cada vez más numerosos gracias al progreso de la técnica, que puso a disposición de los hombres, bienes antes reservados a pocos y convertidos en la actualidad en instrumentos ordinarios de la vida civilizada” (conf., Carlos Tagle Achával, *ob. cit.*, pág. 396; también ver Arturo E. Sampay, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, año 1949, 24 de enero-16 de marzo, Tomo I, Debates y Sanción, Buenos

Aires, 1949, págs. 206, 269, 334, 439; Arturo E. Sampay, *“La Constitución Argentina de 1949”*, Ediciones Relevo, Buenos Aires, 1963).

Pero eran otros tiempos, otros personajes y otras circunstancias políticas. Tampoco este es el espacio para discutir ahora acerca del rol del Estado y la forma adecuada para efectivizar esos altos propósitos en nuestra realidad contemporánea. Volvamos al proyecto en cuestión que próximamente se debatirá en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como ya hemos visto que los autores del mismo en otra parte de los fundamentos están contestes en calificar al de Buenos Aires, como “puerto estatal de uso público comercial” y que ello “excluye cualquier referencia a servicio público de su actividad”, ponen en evidencia claramente la concepción “**neoliberal**” que nutre al proyecto y que al medio siglo que se habrían querido referir es al XIX, **cuando Buenos Aires pretendía retener en su exclusivo beneficio los ingresos del puerto y de la aduana**, “único recurso fiscal de la época; que le dejaba, también consecuentemente, la facultad de reglar el comercio exterior de todo el país, el cual, al ser legislado bajo el sistema de *librecambio*, el sistema del *fair trade* de los ingleses, favorecía la colocación de los productos ganaderos de Buenos Aires, pero impedía desarrollar una industria nacional moderna” (del Prefacio de Arturo E. Sampay, a la obra de Pedro Ferre *“La Constitución de la Nación bajo el Sistema Federativo”*, Juárez Editor, Buenos Aires, 1969, pp. 7/8).

3. Los impulsores del proyecto comienzan a fundar su nota de elevación con un grave error de apreciación histórica, quizá como preludeo a la situación de enfrentamiento que se pretende instalar. Pero, el Puerto de Buenos Aires no “fue forzosamente transferido al dominio del Estado Nacional, a partir del año 1880”, como mal dicen los autores del proyecto. El puerto de Buenos Aires pasa a formar parte del Estado Federal cuando se resuelve institucionalmente el problema de la Capital Federal, que la actitud de Buenos Aires había postergado desde la sanción de la Constitución Nacional.

3.1 Debemos recordar que durante el proceso constituyente que dio origen al texto histórico de 1853, la Provincia de Buenos Aires confrontó con el resto de las provincias hermanas. Había desconocido el Acuerdo de San Nicolás y no participó en la Asamblea que sancionó la Constitución. En verdad, la *Gran Aldea* después de ese año continúa como capital de la Provincia, pero a pesar de ello, por disposición de la Constitución de 1853 se la declaraba Capital de la República. En la sesión de la Convención Constituyente del 3 de mayo, ya sancionada la Constitución, se discute sobre la capital de la Nación y sobre el manifiesto redactado por Zubiría, en el que se invitaba a Buenos Aires a incorporarse a la Confederación y a aceptar la Constitución y la ley sobre la Capital.

Pero en esa oportunidad la provincia de Buenos Aires tampoco quería desprenderse del único centro poblado de importancia y que tenía una extraordinaria gravitación cultural, política y económica; pero particularmente porque en ella se encontraba **“el puerto” por donde circulaban todos los productos que en el país se importaban y exportaban, y era la mayor fuente de recursos.** Estos fueron motivos determinantes para que se mantuviera la provincia separada de sus hermanas, hasta que en los campos de Cepeda, como resultado del cruce de armas da comienzo su reincorporación a la Confederación. El desenlace de la batalla de Cepeda que se produce en 1859, entre las fuerzas de la Confederación al mando de Urquiza y las de Buenos Aires conducidas por Mitre y concluyó con el triunfo de las primeras llevó a que el 11 de noviembre de ese año se firmara el Acuerdo de San José de Flores. Como consecuencia del mismo Buenos Aires aceptó reingresar en la Confederación, siempre que se efectuara una revisión de la Constitución, pues como vimos no había participado en su sanción. Luego, en 1860 viene la Convención *“Ad Hoc”* en la cual Buenos Aires efectiviza las reformas que propuso a la Constitución Nacional, con lo cual se cierra el período constituyente originario que define nuestra Constitución histórica.

3.2 Pero el problema de la Ciudad de Buenos Aires como Capital Federal de la Nación **aún no estaba resuelto**. Veinte años después, en las postrimerías de la presidencia de Avellaneda, luego de desplazar la candidatura de Sarmiento a la presidencia de la República, Roca expuso como idea primordial la de federalizar a la Ciudad de Buenos Aires. Su contrincante, Carlos Tejedor que ejercía el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires, defendió los intereses locales con el fin de que no le privaran de su principal ciudad. En las elecciones triunfó Roca con el apoyo casi unánime de toda la República, salvo algunas provincias como Corrientes y Buenos Aires, que apoyaron a Tejedor. Éste, desconociendo el resultado electoral se sublevó, obtuvo el control de la ciudad de Buenos Aires y obligó al gobierno nacional a trasladarse al pueblo de Belgrano. Ante la insurrección armada que conducía Carlos Tejedor, el Presidente Avellaneda dictó un decreto designando capital provisoria al pueblo de Belgrano. Por el artículo 1º de la ley 1025, sancionada el 28 de julio de 1880, el Congreso Nacional estableció que mientras se dicta la ley de la capital permanente de la República con arreglo al artículo 3º de la Constitución Nacional, las autoridades que ejercen el gobierno federal continuarán residiendo en el pueblo de Belgrano, de conformidad al decreto del 5 de julio de dicho año.

Roca derrotó a los Guardias Nacionales de Tejedor en una serie de combates. El 21 se produjeron encuentros decisivos en Puente Alsina, Los Corrales y Plaza Constitución. Por ambas partes habían participado en la acción cerca de 20.000 hombres con 80 piezas de artillería. Después de esa fecha la lucha no se reanudó, a excepción del imprevisto bombardeo de la escuadra el día 24. **Ya se había producido el desenlace cruento de la resistencia de Buenos Aires.**

3.3 Restablecido el funcionamiento institucional de los poderes constitucionales, por decisión expresa del Congreso Nacional al sancionar la Ley N° 1029 (20 de septiembre de 1880) se declaró Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires. Desmintiendo lo que sostienen los autores del proyecto de transferencia del Puerto de

Buenos Aires, el artículo 8° de la citada ley estableció que ella “*sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el art. 3° de la Constitución Nacional*”.

A renglón seguido el Congreso Nacional reunido en Belgrano sancionó la Ley N° 1030 por la que se dispuso que “*si hasta el 30 de noviembre próximo la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires no hubiese hecho la cesión de que habla la ley de la Capital de la República, el Poder Ejecutivo convocará una Convención nacional, a objeto de reformar el art. 3° de la Constitución, designando en él la Capital permanente de la República, y a mas el art. 104 de la misma, en su segunda parte*” (art. 1°).

Como señaló el Senador Pizarro durante el debate que llevó a la sanción de esta ley, “*dado que el Congreso en presencia de la limitación puesta en el art. 3° de la Constitución, no ha podido hacer uso de su facultad constitucional durante 20 años, no obstante haber empleado todos los recursos que han estado en su mano para llegar a ese resultado, debe devolver esta facultad que le dio la Convención constituyente, a otra convención, a fin de que ese poder soberano, que no tiene necesidad de consultar a nadie, fije la residencia de las autoridades nacionales en el punto que considere más conveniente a los grandes intereses del país*” (*D.ses.Sen.*, sesión del 18 de septiembre de 1880, pág. 204).

Pero no fue necesario convocar a la Convención, pues en tiempo y forma se concretaron los actos institucionales imprescindibles para que la ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la Nación **y con ello su Puerto, el de todos los argentinos**. Como final de estos acontecimientos, luego de reorganizados los poderes de gobierno y de extensos debates en el ámbito de la Legislatura provincial, el 26 de noviembre de 1880 la misma sancionó la Ley N° 1355, que por su artículo 1° cedió el Municipio de la Ciudad “*a efectos del artículo 3° de la Constitución de la Nación*”, y se concluía así con el “*último problema cuya solución entregaron los constituyentes argentinos a los que fueron llamados a sucederles en la ardua tarea de constituir una nación fuerte y unida*”, según expresa el Mensaje del Gobierno de la Provincia al Poder Ejecutivo Nacional acompañando dicha Ley de Cesión (*Antecedentes Parlamentarios: Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires,*

1880, Buenos Aires, Imprenta de la Penitenciaría, 1880, págs. 727/8; conf., Arturo E. Sampay, *“Las Constituciones de la Argentina. 1810-1972*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, págs. 434 y 435. Véase: Mensaje del Gobierno de la Provincia al Poder Ejecutivo Nacional acompañando la Ley de Cesión de la Ciudad para Capital, en Juan B. Alberdi, *“La República Argentina, consolidada en 1880 con la Ciudad de Buenos Aires por Capital”*, Librería La Publicidad, de M. Reñé, Buenos Aires, 1881, págs. 281/285).

4. Por todo ello, **no se debe olvidar en este análisis que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de esta caracterización es aun la Capital Federal de todos los argentinos.** El proyecto del Diputado San Martino tiene una valla infranqueable: “Sobreviene la complicación de que la ciudad de Buenos Aires, ahora investida de un régimen de gobierno autónomo, es actualmente la capital federal” (Germán J. Bidart Campos, *“Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”*, Tomo I-A, Ediar, Buenos Aires, 2000, pág. 676). Ciertamente, en los comienzos del siglo XXI no se deben aceptar planteos que lleven a reiterar situaciones de enfrentamiento institucional como las referidas. Menos que un deficiente relato de sucesos de nuestra historia constitucional puedan llevar confusión a los argentinos de hoy, y que impidan o posterguen el encuadre y solución de los problemas contemporáneos.

4.1 Debemos observar, sin embargo, que otros términos de los fundamentos del proyecto denotan actitudes políticas que pueden reinstalar esas antiguas concepciones que llevaron a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires a confrontar con el resto de las provincias hermanas. Estos argumentos, más allá del valor que revistan como expresión de voluntad, carecen de virtualidad toda vez que la Ley N° 24.588 no ha sido derogada ni declarada inconstitucional.

Ante ello, no parece que para la dilucidación del tema en análisis corresponda acordar relevancia a ciertas normas de la Constitución o Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por las que reivindica para sí el dominio público del Río de la Plata y del Puerto de Buenos Aires, atribuyéndose plena jurisdicción (regulación, policía y administración) sobre ambos (conf., arts. 8, 80 inc. 6° y 104, inc. 20°), pues son inaplicables mientras continúe siendo Capital de la República dada la incompatibilidad de aquellas normas con lo establecido por la “ley de garantía” de los intereses federales N° 24.588 y por ello, no haber entrado en vigencia de conformidad con lo prescripto en la cláusula transitoria segunda del propio Estatuto Organizativo de la ciudad. Es más, la mención de que la ciudad de Buenos Aires tiene el dominio público del Puerto y ejerce el control de sus instalaciones, es una mera declaración que no otorga derecho alguno, en tanto que el Estado Nacional no disponga expresamente su intención de realizar el traspaso respectivo de dominio (conf., Enrique J. Cánepa, *“Los alcances de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y el Río de la Plata”*, El Derecho, 184-1471). Y ello se opone a la normativa constitucional y legal que hemos citado. Nadie puede adjudicarse, por sí, el dominio de un bien si no existe precisamente la transferencia de dominio.

El rango federal de la ley reglamentaria de la Constitución Nacional que tiene la ley N° 24.588, de acuerdo al orden jerárquico establecido por el art. 31° de la Carta Magna, impide la vigencia de toda norma inferior que se le oponga. Lo enunciado en el Estatuto Organizativo, al igual que lo preceptuado en la legislación que la ciudad dicte en ese sentido, deben aplicarse en tanto que no violen normas de mayor jerarquía. Así lo han entendido los estatuyentes de la ciudad de Buenos Aires al expresar que las disposiciones del Estatuto Organizativo que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o de los tribunales competentes habiliten su vigencia. No se puede desconocer “que hasta el presente, la jurisdicción nacional no ha delegado ni transferido a la ciudad de Buenos Aires su facultad de dominio sobre el puerto de Buenos Aires y el Río de la Plata. Es por ello que, toda normativa de la ciudad adjudicándose una facultad o dominio no cedido en forma

expresa por el Estado Nacional, representa una incursión indebida en la esfera federal y debería considerarse como inexistente” (conf., Enrique J. Cánepa, *ob. cit.*, pp. 1481/1482).

4.2 Tampoco es cierto ni se puede aceptar el argumento “que el traspaso de la terminal fluvial es una obligación que impone la Constitución” (ver declaraciones del legislador San Martino a INFOBAE del 28/6/04). Por ello, cabe insistir que el examen del Estatuto Organizativo de la Ciudad pone en evidencia que el estatuyente entendió que sus atribuciones tenían límites precisos impuestos por el Congreso. En efecto, la cláusula transitoria segunda del Estatuto establece que *“las disposiciones de la presente constitución que no pueden 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”*.

Este criterio ya había sido sustentado en doctrina antes que fuese sancionado por la estatuyente porteña, dado que se entendió que “las normas que eventualmente colisionen con las recientemente dictadas por el Congreso deberán quedar en suspenso -mediando el dictado de disposiciones transitorias que así lo dispongan- hasta que dejen de ser inaplicables si hay futuras modificaciones a la ley de garantías sancionada por el Congreso, o cuando -puede ocurrir- la ciudad de Buenos Aires deje de ser Capital de la Nación” (Julio A. R. de Giovanni, *“Algunos aspectos del proceso autonómico de la ciudad de Buenos Aires y la sanción por el Congreso de la ley de garantías”*, La Ley, 995-E-699). Gregorio Badeni sostuvo que a la ley de garantías y sus eventuales reformas quedará subordinado el estatuto organizativo, pero “esto no impide que su redacción se realice como si Buenos Aires hubiera cesado en su calidad de capital de la República. Tales contenidos no serán nulos, sino simplemente inaplicables si se oponen a la ley de garantías” (Gregorio Badeni, *“La Nación”*, 20 de julio de 1995).

Es que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires no sólo está limitada por la Constitución Nacional sino también, mientras sea capital de la República, por el marco

jurídico que debe garantizar los intereses institucionales del Estado Federal. Como expresó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el mencionado “*caso Gauna*”, ello “revela que los estatuyentes locales creyeron necesario explicitar la existencia de subordinación entre las normas que dieron a luz y el orden constitucional vigente”, y además, “que el Estatuto Organizativo no pudo otorgar a la Ciudad de Buenos Aires un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes nacionales”, y en nuestro caso dicho alcance fue delimitado por la Ley N° 24.588.

Por otra parte, según ya vimos, la cláusula transitoria séptima de la Constitución Nacional establece que “*el Congreso ejerce en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129°*”. Y como corolario obligado de las afirmaciones antecedentes, surge el reconocimiento que merece el Congreso como el único habilitado por la Constitución Nacional para evaluar la magnitud de los intereses del Estado Nacional, de suyo federales, sobre la Ciudad de Buenos Aires, mientras ésta sea Capital de la República. Corresponde afirmar entonces que **la determinación de tal interés en cuanto al Puerto de Buenos Aires es del exclusivo resorte del Poder Legislativo federal**, pues la Ley Suprema le ha conferido dicha atribución para que fuera ejercida con discrecionalidad. Y así lo han entendido los legisladores nacionales al sancionar la Ley N° 24.588.

4.3 Amén que es gruesa falta a la verdad sostener que el proyecto es “un reclamo infatigable de toda la ciudadanía porteña”, ni que vaya al fondo del asunto sostener que los habitantes de la ciudad puedan llevar con orgullo su apelativo de “porteños”, esas y otras afirmaciones del proyecto pueden ser vistas como el intento de restaurar una suerte de “*chauvinismo ciudadano*”, entronizando bajo un nuevo ropaje un porteñismo hegemónico, que tantas desventuras causó en el siglo XIX a la Organización Nacional (conf., Alfredo Carella, “*La regulación de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires*”, abril de 1995). Es indudable como afirman los fundamentos del proyecto “que la ciudad nació desde su

puerto”, pero el resultado de ese parto no se agota en el limitado ámbito porteño. En efecto, “la ciudad fue fundada como de la Santísima Trinidad. No obstante, el puerto de Santa María de los Buenos Aires terminó nominando a la ciudad primero y a la pampa circundante después” (Horacio D. Creo Bay, *“Autonomía y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”*, Astrea, Buenos Aires, 1995, pág. 73).

El predominio de la Ciudad del Plata, tuvo como causa su preferente edificación a las puertas de un grande estuario, abierto al comercio del mundo. Sin duda se debe remarcar que fue su ubicación geográfica la que contribuyó a considerarla como **“puerta de la Tierra”** en la senda que se transitaba hacia la ciudad de Lima, antigua capital del Virreinato del Perú, ya que con los medios de transporte existentes en los comienzos de la colonización de estas tierras, los ríos Paraná y Uruguay eran incómodas vallas que hicieron necesario que la capital y su puerto se instalara en este sitio. Amén que reunía las mejores condiciones de invulnerabilidad al avance portugués -Río de la Plata por medio-, y al mismo tiempo de vecindad para dirigir la defensa de las zonas invadidas. “Como si esto fuera poco en su favor, Buenos Aires era la más avanzada de todas las ciudades de más aquí del Plata en el viaje a Europa, y a la inversa, la primera arribada para quien de allí venía a internarse en el virreinato. Es decir, el puerto de salida para los que iban y el de entrada para los que llegaban. Un embudo para el comercio” (Carlos Tagle Achával, *“Derecho Constitucional”*, tomo I, 1ª parte, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977, pág. 95).

Después, en los últimos años del virreinato Buenos Aires había adquirido una preponderancia evidente sobre las otras ciudades que lo integraban. “La situación geográfica en uno de los ríos más grandes y caudalosos del mundo, contribuyó a su crecimiento, y a fundar esa superioridad que la naturaleza y los sucesos históricos le acordaron” (Lucio V. López, *“Curso de Derecho Constitucional. Extracto de las conferencias dadas en la Universidad de Buenos Aires”*, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, Buenos Aires, 1891, pág. 84).

Es por ello que el Puerto de Santa María de los Buenos Aires desde su fundación fue el lugar por donde ingresaron las personas y bienes que fueron poblando la inmensa

llanura pampeana, extendiendo su influencia hacia la cordillera de los Andes, las provincias norteañas y el verde litoral. El historiador de Belgrano al analizar las causas de la Revolución de Mayo se pronuncia en los siguientes términos: “Buenos Aires, a menor distancia de la Europa y su inmediato contacto terrestre con los países a que esta revolución natural debía favorecer, se hizo gradualmente, el centro del nuevo movimiento, y empezó a ser el verdadero mercado americano. Chile, interesado en la navegación directa y las relaciones terrestres con Buenos Aires; el Paraguay, que a su vez recogía los beneficios de este último ...; el Alto Perú, que encontraba mayores ventajas en surtirse por Buenos Aires y traer allí su plata, llevando, en cambio, las mercaderías que necesitaba; la provincia de Córdoba del Tucumán, que veía en Buenos Aires su puerto natural, todos aspiraban a emanciparse del predominio enervante de Lima, y hacían causa común con los habitantes del Río de la Plata” (B. Mitre, “*Historia de Belgrano*”, pág. 8; conf., M.A. Montes de Oca, “*Lecciones de Derecho Constitucional*”, Tomo I, Imprenta y Litografía <La Buenos Aires>, Buenos Aires, 1902, pág. 161).

En el discurso que pronunciara Carlos Pellegrini como vicepresidente de la República el 28 de enero de 1889, al presidir la fiesta y declarar inaugurada a nombre de la Nación la primera dársena del puerto de la Capital Federal, se encuentran estas palabras que enmarcan la dimensión nacional del establecimiento: “Creo, en verdad, que de todas las obras públicas que puede haber realizado o realizará el esfuerzo nacional, ninguna más grande y más trascendente que ésta, pues importa no sólo un progreso más, sino que da a este emporio comercial el sello que le faltaba, extiende su benéfica influencia a toda la República y alcanza con sus favores hasta las repúblicas vecinas” (Carlos Pellegrini, “*Discursos y Escritos*”, Martín García Librero-Editor, Buenos Aires, 1910, pág. 51).

4.4 La Constitución Argentina de 1853-1860 acoge la forma federal de estado. El estado federal se compone de muchos estados miembros, organizando una dualidad de poderes: el del estado federal, y tantos locales cuantas unidades políticas lo forman. Como lo

demuestra a través de todas sus gloriosas vicisitudes la historia nacional, y como lo pensaron y quisieron quienes organizaron constitucionalmente a la patria, **creemos que la forma federal es la que mejor responde a las características, tradiciones e ideales de la República Argentina.** Como expresara Mitre en las páginas del diario “Los Debates”, “el federalismo es la base natural de la organización del país”. Pero es indispensable recordar que “la institución federal está definitivamente consolidada -observa Rivéro- cuando existe en la conciencia de los ciudadanos lo que se podría llamar el sentimiento de la doble dependencia; la sujeción a la comunidad total balancea el sometimiento a la comunidad parcial, y siendo sentidos la una y el otro con la misma espontaneidad” (Jean Rivéro, “*Introduction á una étude de l’évolution des sociétés fédérales*”, *Bulletin International des Sciences Sociales*, París, primavera de 1952, vol. IV, núm. I, p. 42; cit. Segundo V. Linares Quintana, “*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*”, Tomo VI, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956, pág. 238).

Con la intención de quitarle entidad y vigencia al veto que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció en relación al art. 11 de la ley 24.093, en los fundamentos del referido proyecto se sostiene que luego de la reforma constitucional de 1994 y la creación del gobierno autónomo de Buenos Aires “después de 114 años cae el estigma de territorio federal”. De estos términos que obran en los fundamentos del proyecto corresponde concluir que sus autores marginan esa doble sujeción que Rivéro computa como necesaria para que la institución federal se encuentre definitivamente consolidada, o lo que es más grave que esa falta lleve a sostener procesos que en definitiva incidan en la disgregación nacional. Si la imprecisión o la ambigüedad de los términos debe ser marginada del debate político e histórico constitucional, ello se hace aún más imprescindible ante la grave consecuencia de disgregación o fracturas que hoy puede provocar. Se deben utilizar palabras adecuadas aún para confrontar.

No puede desconocerse que **estigma** tiene su origen en la palabra “*stigma*”, que en latín significaba la marca que se imponía en el cuerpo con hierro candente, como pena infamante o como signo de esclavitud. Nuestro proceso constituyente que lleva a

institucionalizar a la Ciudad de Buenos Aires como Capital de la Nación y a su Puerto como el de todos los argentinos, no puede ser catalogado como afrenta o deshonra para los habitantes de esta Ciudad. Si no se entiende que fue utilizada por error o desconocimiento de su significado, sólo puede concluirse que fue una utilización capciosa del lenguaje que tiende a reinstalar conflictos institucionales que deberían estar superados entre los argentinos. Pero las dos alternativas descalifican a sus autores, aunque la última **está marcando la gravedad institucional que tiene el proyecto en examen.**

5. Para el comercio exterior que supone el intercambio de mercancías entre países, se torna relevante el transporte internacional y, en forma muy particular el marítimo, por ser el modo que traslada el mayor volumen de carga. Hemos de precisar en el inicio de este punto que por puerto entendemos al ámbito especial que en el espacio acuático comprende a los diques, dársenas, muelles, radas, fondeaderos, escolleras y canales de acceso y derivación, y en los sitios terrestres al conjunto de instalaciones, edificios, terrenos y vías de comunicación indispensables para su actividad normal y desarrollo de la navegación (v. arts. 9, 29 y 30, leyN° 20.0094; conf., Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso “*Casino Estrella de la Fortuna*”, 16.4.202, Jurisprudencia Argentina, 2003-III-184).

Las necesidades del desarrollo económico nacional y de un comercio exterior en permanente expansión que inspiran los procesos de integración regional y hemisférica, así como el fenómeno de globalización de la economía, impulsan a que el Puerto de Buenos Aires se constituya en nuestro principal centro de transferencias de cargas y puerto integrador de las operaciones de transporte marítimo, fluvial y terrestre.

En este contexto al Puerto de Buenos Aires con su notable oferta y calidad de servicios que presta, no se le opone hoy ningún otro proyecto en nuestro litoral marítimo o fluvial con puerto alguno que cuente con la posibilidad de atención masiva de cargas provenientes de las distintas regiones del país; y de tal modo, con carácter de servicio

público reafirma así su indiscutible perfil de PUERTO NACIONAL, dada la amplitud del *hinterland* al cual sirve y que trasciende al mero ámbito de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, pues alcanza a todas las provincias que integran el territorio nacional. No caben dudas que se lo debe mantener como lo que es: único puerto que ejerce las funciones testigo del Estado Nacional, revistiendo el carácter de **establecimiento de utilidad pública nacional**, a través del cual se pueden servir en forma amplia y sin ningún tipo de restricciones todas las producciones y el abastecimiento de insumos de las regiones que conforman nuestro país, integradas en el marco de la Nación. Caso contrario, podrían ser sometidas a parciales intereses sectoriales, como los que hoy sostienen el proyecto de transferencia del puerto a la Ciudad de Buenos Aires.

5.1 Sin embargo, artículos periodísticos y estos proyectos presentados en el ámbito de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se expresan en forma agorera hacia las posibilidades futuras del Puerto de Buenos Aires si su dominio y gestión continúa en jurisdicción del Estado Nacional, y tratan de insertar dudas entre los operadores portuarios sobre las posibilidades del mismo,

Por ello, es bueno detenerse en observar -por ejemplo- que en lo que respecta a los costos propios de las administraciones portuarias el costo del puerto de Montevideo implica u\$s 6.825, equivalente al 48 % de los gastos totales; mientras que para Buenos Aires, el costo es de u\$s 4.909, equivalente al 15 % de los gastos totales, por tanto un 28 % menor al de Montevideo en estos aspectos. Ello evidencia también que el 85,6 % de los gastos en que incurren los buques que ingresan al Puerto de Buenos Aires responde a costos por servicios que prestan operadores externos a la Administración General de Puertos S. E., y cuyas actividades no se encuentran bajo su control. Estos no son sino los servicios de remolque, practicaje y peaje del canal de acceso. Los dos primeros con tarifas desreguladas y el tercero un concesionario del Estado Nacional.

El Puerto de Buenos Aires se caracteriza por ser el operador más importante del país dedicado al tráfico de carga general, el cual alcanzó durante el año 2003 las 5.878,2 miles de toneladas lo que representa un aumento del 19,3 % respecto al año anterior. En cuanto al movimiento mensual de carga general, el mismo registró durante el mes de diciembre una suma del 1,4 % (528,6 miles de toneladas) respecto al mes de noviembre de 2003 cuando se movilizaron 521,3 miles de toneladas. De la carga bajo análisis 39,2 % (2.306,2 miles de toneladas) han provenido de la importación y el 60,8 % restante (3.572 miles de toneladas) han tenido como destino la exportación. En este contexto durante el año 2003, el tráfico de importación registró un aumento respecto a 2002 del orden del 40,7 %. Es importante señalar que se mantiene la tendencia positiva en el movimiento de carga general de exportación registrada durante el año 2002. En efecto, durante el año 2003 se exportaron 3.572 miles de toneladas de carga general, lo que significó un crecimiento del 8,6 % respecto a igual período del año anterior en el que se operaron 3.290 miles de toneladas. Cabe señalar que durante el primer bimestre de 2004, el tráfico de carga general creció un 28 % respecto de igual período del año anterior, alcanzando cifras superiores a las de la última década durante igual período, lo que constituye un dato no menor.

El nivel de eficiencia y economicidad del puerto, lo llevaron a ubicarlo en el año 1998 en el puesto número 26° del ranking mundial de puertos dedicados a la operación de contenedores, considerado a tal efecto, en conjunto con la terminal Exolgan en Dock Sud. Ese año, alcanzó el primer lugar entre los puertos sudamericanos aplicados a estos tráficos, y fue el 2° en crecimiento entre todos los puertos del mundo, sólo superado por Génova, lo que da muestra acabada de su importancia a nivel estratégico para la Nación.

El movimiento de buques durante el año 2003 alcanzó las 1.830 unidades verificándose un incremento del 1,6 % respecto al 2002 con 1.801 unidades.

El tipo de carga que predomina en el puerto, en un 90 % es el que tiene por origen las cargas generales, sean estas *containerizadas* o en bultos. También tiene una buena capacidad para atender tráficos con graneles secos, si bien registran comparativamente bajos niveles de operación. El movimiento de contenedores expresados en TEUS (unidades

de contenedores equivalente a veinte pies durante el año 2003 fue de 590,7 miles, mostrando un aumento del 22,3 % respecto del año anterior, en el que se operaron 482,8 miles de TEUS.

Se debe remarcar que el Puerto de Buenos Aires tiene una capacidad instalada tanto en infraestructura como en equipamiento, para asegurar la operación de aproximadamente 1.200.000 TEUS anuales, y adicionalmente de cargas generales fraccionadas y de proyecto en un volumen que supera holgadamente el 1.000.000 de toneladas anuales; además de importantes áreas reservadas a las empresas logísticas y su interrelación con las terminales portuarias concesionadas.

En este orden, concentra **la transferencia de cargas de alto valor agregado**, las que tienen al Puerto de Buenos Aires como su principal destinatario tanto para las provenientes de importación como las destinadas a exportación, **en un porcentaje global respecto de los otros puertos del país del orden del 65 %**. El Puerto de Buenos Aires se caracteriza por ser históricamente el operador más importante del país dedicado a este tipo de tráfico, el cual alcanzó durante el período enero-marzo del 2004, las 1.602 miles de toneladas, lo que representa un aumento del 32 % respecto al año anterior.

5.2 Podemos agregar que el Área Portuaria Metropolitana (APM) conformada por Buenos Aires y Dock Sud, concentra el 95 % de los tráficos de buques de línea que llegan a nuestro país. Ese tipo de tráficos caracterizado por ser de itinerario regular y fijo entre otras características, conectan a las cargas de importación y exportación con origen y destino en nuestro país con TODOS los puertos del mundo.

En el Puerto de Buenos Aires operan casi 60 líneas marítimas que lo unen con todo el mundo, algunas de ellas con frecuencias de entrada/salidas semanales. Esto asegura al Comercio Exterior Argentino la disponibilidad de un servicio indispensable para la transacción de compra/venta internacional.

Las provincias ribereñas ubicadas sobre el litoral fluvial del Paraná operan cargas preferentemente de exportación que incluyen embarques masivos, ya sea de cereales, subproductos, aceites, petróleo y sus derivados y productos químicos. Algunos puertos privados operan con cargas tipo *neo bulk* y frutas, en tráficos de exportación que suelen ser embarcados por puertos privados ubicados en el litoral fluvial en la zona de Campana/Zárate.

Puertos autónomos ubicados en el Litoral Atlántico de la Provincia de Buenos Aires, como Bahía Blanca y Quequén, también están especializados en la exportación de productos del agro, y en el caso del primero, petróleo y sus derivados, y químicos.

La región patagónica, a excepción de Ushuaia, no opera con líneas sino ocasionalmente y en tráficos de cabotaje. La pesca, la producción mineral y las frutas del Alto Valle de Río Negro, prefieren San Antonio y Madryn para sus embarques, pero no en buques de línea, sino en buques de cargas completa.

Todas las demás exportaciones e importaciones originadas o destinadas a esas provincias que requieren utilizar el tráfico de buques de “línea”, se canalizan a través del APM, en el que predomina el puerto de Buenos Aires, con casi el 70 % del total de las cargas de esa naturaleza.

A esas cargas deben sumarse las originadas/destinadas hacia las Provincias mediterráneas, es decir, **aquéllas que no tienen puertos.**

Estas cifras, de por sí concluyentes, descartan de plano cualquier pretensión de la Ciudad de Buenos Aires de convertirse en propietaria y administradora exclusiva del principal puerto del país, del que se sirven las industrias de TODO el país, y escasamente las de la Ciudad que lo pretende para sí, con la sola justificación de su enclave territorial, al que por otra parte, con poco ha contribuido, avanzando sobre el mismo en forma permanente y privilegiando el desarrollo de otras actividades de uso ciudadano por sobre aquéllas de carácter portuario.

Por otra parte, la transferencia del Puerto de Buenos Aires a la ciudad, ignoraría el derecho que respecto al mismo podrían invocar más de 15 millones de personas que habitan

el llamado “cono urbano” en un radio de 50 kms. aproximadamente que tienen al puerto como eje; más, cuando un alto porcentaje de estos habitantes tiene su destino laboral y aún cultural, ligado directa o indirectamente al Puerto de Buenos Aires. Ello los coloca al mismo nivel en relación al argumento que alegan los promotores “porteños” de la transferencia del puerto a la ciudad. Pero ante ello nos encontramos con la cruda realidad de que el aporte de la ciudad a los embarques de su puerto alcanza a sólo el 1 % del total de sus embarques de exportación, correspondiendo el 99 % restante al conjunto de provincias que integran la Nación. La pretensión de la Ciudad de Buenos Aires de que se le transfiera el Puerto de Buenos Aires, no tiene bases sólidas de consideración en términos de mercaderías transportadas y originadas en su ámbito.

Así queda demostrado claramente que el Puerto de Buenos Aires no puede ser calificado como un ámbito exclusivamente local de los intereses porteños y que por el contrario, **debe ser el vértice de una política portuaria nacional**, y que el mismo debe estar comprendido en el ámbito federal.

Como vimos antes, esto no es sino consecuencia de los factores históricos, culturales y económicos que lo caracterizaron virtualmente desde su fundación, y que a través de las distintas corrientes económicas que se desarrollaron en el país motivaron que las principales conexiones de transporte ferroviario, carretero y fluvio-marítimo convergieran hacia este puerto, con preponderancia sobre cualquier otro.

En esas condiciones el Puerto de Buenos Aires es el **puerto argentino** que concentra líneas hacia todos los puertos del mundo, atendidos por compañías navieras con itinerarios regulares que permiten motorizar el crecimiento del comercio exterior, conectándolos con todos los mercados de los distintos continentes, tal como lo muestran las estadísticas adjuntas, convirtiéndose de tal modo en una herramienta clave del proceso de cambio de la economía nacional.

El rol del Puerto de Buenos Aires en el sistema portuario nacional es vital, ya que no puede resignar su carácter como tal; es y será permanentemente el puerto que debe mantener sus puertas abiertas para brindar servicios, y debe cumplir con su misión para que

la Nación pueda ofrecer a las fuerzas productivas la presencia de un puerto público, moderno, eficiente y económico. Un servicio portuario concordante con una política de expansión del comercio exterior del país, que priorice su desarrollo acelerado a valores competitivos en el mercado internacional, lo cual incluye un sistema integrado de transportes y la transferencia de las mercaderías en el ámbito portuario al menor costo posible.

5.3 Mantener su administración en manos del Estado Nacional hace a la esencia de nuestro Estado Federal, por cuanto esta unidad portuaria permite la atención de productos elaborados en distintas regiones del país o con destino a éstas, con un espíritu federalista y promocional, con costos de explotación y mantenimiento de dragado y balizamiento de gran incidencia porcentual en los recursos financieros que se obtienen de su explotación. No podemos dejar de remarcar que durante un prolongado lapso de su historia y aún en la actualidad, disponía y dispone de tarifas cuyos costos reflejaron una política de promoción de las exportaciones, y una justa compensación de los costos de explotación, que son soportados por las importaciones.

La ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS S.E. será la que impulse y ejecute en su ámbito la **política portuaria nacional**, concretando el desarrollo de su actividad, constituyendo una red portuaria integrada con otros modos de transporte que permita el crecimiento de las economías regionales, generando la complementación de los puertos y no su competencia, velando por los intereses del país e impidiendo que se dilapiden capitales que pueden aplicarse ventajosamente en otras áreas de transporte.

Para ello la Administración está trabajando en el diseño de un **Plan Director** que impulse todos los actos y ejecute las políticas que devienen del mismo, todo ello en un marco de POLÍTICA DE ESTADO, con continuidad e irreversibilidad y con un sistema de gestión eficiente y eficaz que priorice la aplicación de los recursos técnicos y humanos a la

obtención de resultados y alcance de los objetivos que hacen a la razón de ser de su gestión por sobre toda otra cuestión.

5.4 Pues corresponde al Estado Nacional la rectoría del desarrollo socioeconómico para garantizar que éste sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, y para que, mediante la promoción del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se logre el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos y de todos los sectores sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo y al crecimiento armónico de la Nación, son cuestiones primordiales a atender por los poderes del Estado (v. art 75, inc. 18, 19, 22 y 23, de la Constitución Nacional).

No se puede olvidar por ello, que la función principal del Estado en la economía es la de promover el desarrollo material del país para eliminar el atraso y la dependencia, mejorar las condiciones de vida del pueblo y lograr una distribución más justa de la riqueza.

Buenos Aires, junio 29 de 2004.