

Dictamen 232/2004 - Tomo: 249, Página: 528

DICTAMEN.

Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)
15 de Junio de 2004
Expediente: 2422-1649/1998
Número Dictamen: 232
Procurador: HORACIO DANIEL ROSATTI
Id SAJ: N0249528

TEMA

Jurisdicción, dominio, bienes inmuebles, transferencia de bienes del Estado, establecimiento de utilidad nacional, reforma constitucional, interés público, transporte público de pasajeros, transporte ferroviario, transporte interjurisdiccional, Procuración del Tesoro de la Nación, competencia, cuervión, técnica

SUMARIO

No siempre hay coincidencia entre el titular del dominio y el de la jurisdicción. Así, mientras que el dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se halla sometida a la voluntad y acción de una persona la jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diferentes materias de gobierno. El dominio se ejerce sobre las cosas, la jurisdicción sobre las relaciones y las funciones. El dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada la limita o la excluye, la jurisdicción no lleva necesariamente al dominio. Por ello, Los terrenos ubicados en el Partido de Avellaneda y en jurisdicción del Puerto de Dock Sud, afectados al servicio ferroviario y pertenecientes a los ex Ferrocarriles y, a su vez, no pertenecientes al dominio de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado -aunque sí sometidos a su jurisdicción- no deben integrarse como dominio el conjunto de bienes a transferir a la Provincia de Buenos Aires, con motivo del traspaso del Puerto de Dock Sud.

En la generalidad de los casos el titular de los bienes dominiales tiene a su vez jurisdicción sobre los mismos, mas en otros casos la titularidad del bien y la jurisdicción sobre ello corresponde a sujetos distintos. Dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien puede existir uno sin la otra y viceversa. Así la jurisdicción sobre bienes y riberas, que no importa el dominio sobre ellas, así la que se ejerce sobre establecimientos nacionales en inmuebles son adquiridos, y así el dominio privado del Estado General en bienes situados en las provincias y sobre los cuales no ha fundado obras o establecimientos de utilidad nacional; en estos hay dominio y no jurisdicción, la jurisdicción nace con el destino de orden nacional que se da a los terrenos obtenidos por compra o cesión (conf. Fallos 154:312).

Los establecimientos de utilidad nacional revelan en la práctica la posibilidad concreta de diferenciar dominio y jurisdicción y, en relación con ésta última a ser ejercida en los mencionados establecimientos, se verifica la existencia de la teoría finalista -en contraposición a la tesis exclusivista-, que, en relación con lo dispuesto en el antiguo artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, sostenía que la facultad del Congreso era referida al ejercicio de una legislación exclusiva en los lugares mencionados en la disposición constitucional citada, sin que ello autorizara a concluir que se hubiera pretendido federalizar dichos territorios. Por lo tanto, cabía la jurisdicción provincial en esos ámbitos, en tanto su ejercicio no interfiriera en la satisfacción del propósito de interés público que requiere el concepto de establecimiento de utilidad nacional.

El hecho de que la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros haya sido otorgada en concesión, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 23.696 y sus normas complementarias, no ha implicado la pérdida de la titularidad de los bienes por parte del Estado Nacional, toda vez que la concesión no conleva la traslación de dominio, pues la inalienabilidad propia del dominio público obsta a que el concesionario adquiera algún derecho de propiedad sobre éste (conf. Dict. 213:85).

El servicio público del transporte ferroviario de pasajeros por sus características es nacional o interjurisdiccional, y por ello se encuentra regido por las normas contenidas en el artículo 75, incisos 13 y 18 de la Constitución Nacional. La Nación a través de su prestación (por sí o por medio de un concesionario), persigue una finalidad expresamente encomendada por la Constitución al Gobierno Federal. Ello hace que el conjunto de las instalaciones destinadas a la actividad ferroviaria constituyan un establecimiento susceptible de ser calificado como de utilidad nacional dado que en él, por definición, se cumplen tal tipo de finalidades.

La reforma constitucional de 1994 modificó sustancialmente el artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, según la numeración de la Constitución originaria de 1853/60, toda vez que el actual texto se refiere al dictado por parte del Congreso de la Nación de la legislación necesaria, por contraposición a legislación exclusiva para el cumplimiento de los fines específicos asignados a los establecimientos de utilidad nacional. De ello, se infiere que tanto las provincias como los municipios conservan el poder de policía y de imposición tributaria sobre aquellos lugares mientras no interfieran con el cumplimiento de tales fines específicos exclusivamente legislados por la Nación (conf. Dict. 224:162).

La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que la Procuración del Tesoro entre a considerar tales aspectos, por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (conf. Dict. 199:119; 241:207).

[1]

CONTENIDO RELACIONADO

Legislación

LEY C 024093 1992 06 03

DEC C 000769 1993 04 19

DEC C 001142 2003 11 26

DEC C 000326 1998 03 25

LEY C 023696 1989 08 17

DEC C 001479 1992 08 19

CON C 000000 1994 08 22

13) Y 18) undefined undefined undefined

CON C 000000 1994 08 22

LEY C 002873 1891 11 18

TEXTO COMPLETO

Expte. N° 2422-1649/1998 PROVINCIA DE BUENOS AIRES -MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS- ADMINISTRACIÓN PORTUARIA BONAERENSE BUENOS AIRES, 15 JUN 2004 SEÑOR SECRETARIO DE OBRAS PUBLICAS DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS:

Reingresan las presentes actuaciones a esta Procuración del Tesoro de la Nación, las cuales se relacionan con la controversia suscitada a raíz de la diferencia de criterio existente entre la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), respecto de la propiedad de diversos inmuebles ubicados en el Partido de Avellaneda y en jurisdicción del Puerto Dock Sud.

Corresponde señalar que en la anterior intervención de esta Casa, se señaló que la solicitud de dictamen formulada a esta Procuración del Tesoro de la Nación no resultaba el medio idóneo para obtener la intervención del Poder Ejecutivo Nacional en cuestiones como la presente, sin perjuicio de lo cual -se agregó- que, una vez encauzada la consulta en la forma que corresponde, debería contarse, con carácter previo a emisión a esta Casa, con el dictamen de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del entonces Ministerio de Economía, en razón de resultar dicho órgano el servicio de asesoramiento jurídico permanente de la Secretaría de Obras Públicas, encargada de la supervisión del accionar del ONABE (v. fs. 316/318).

- I - NUEVOS ANTECEDENTES DE LA CONSULTA 1. Los antecedentes de la cuestión suscitada han sido reseñados en la anterior intervención de este Organismo, a los que me remito brevemente casuae.

2. Con posterioridad a lo actuado a fojas 316/318, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones.

2.1. En el ámbito de la Administración General de Puertos S.E. -AGP S.E.- se expidió la Gerencia de Asesoría Jurídica la que sostuvo en una concurrencia con el sostenido de la Comisión de Transferencia -que el punto neurálgico resultaba distinguir los conceptos de Jurisdicción, Dominio y Competencia, criterio éste también compartido por el ONABE.

Se agregó que AGP S.E. sólo puede transmitir el derecho que tiene -ni mejor, ni peor-, y por tanto, sólo puede transferir aquél dominio que el Estado Nacional Argentino le otorgó y a cuyo cargo se encontraba, y dentro de tal marco de referencia, lo que transfiere la citada Sociedad del Estado no comprende los derechos y dominios que tenga el Estado Nacional Argentino, pero vía otros entes (sic), pues la llamada "privatización bonaerense" que efectivizó esta Sociedad sólo pudo concretarse con aquello sobre lo cual ésta tuvo dominio, esto es con los derechos y dominios que el Estado Nacional Argentino puso en cabeza de la Administración General de Puertos S.E..

Se puso de manifiesto en el dictamen en comentario que, los bienes afectados por el Estado Nacional por vía de otros entes quedaron regulados por las respectivas normativas de encuadre legal a las que resulta ajena la AGP S.E. y por lo tanto no quedaron comprendidos en la Ley N° 24.093 (B.O. 26-6-92) y su Decreto Reglamentario N° 769/93 (B.O. 22-4-93) que prescribió las provincializaciones de los puertos del país, aunque dichos bienes se encuentren dentro de los terrenos asignados a la actividad portuaria y dentro de la zona de la jurisdicción. (v. fs. 328/329).

2.2. En virtud de la competencia otorgada por el Decreto N° 1142/2003 (B.O. 28-11-2003), se expidió la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción como servicio de asesoramiento jurídico del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a tenor de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, el citado servicio jurídico efectuó una detallada descripción de los antecedentes en juego (ANTECEDENTES), para ingresar luego en lo que denominó ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN, que desdobló en A.-SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS INMUEBLES Y B.-PROVINCIALIZACIÓN DEL PUERTO DE DOCK SUD.

En lo que se refiere a la SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS INMUEBLES, se puso de manifiesto que el Contrato de Concesión de Uso del 16-7-1998 entre el ex Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF) y la Provincia de Buenos Aires, por el cual la entidad citada otorgó a la Provincia la concesión de uso de los inmuebles en cuestión, hoy cuestionado por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, tuvo como antecedente el Acta de Entendimiento suscripta el 3-3-95 ad referéndum del Ejecutivo Nacional y Provincial, formalizado entre la Comisión de Tierras Fiscales Programa Arraigo, la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda y la Dirección Provincial de Actividades Portuarias, en representación de la Provincia y la firma EXOLGAN S.A..

La mencionada Acta de Entendimiento fue refferendada por el Ejecutivo Provincial y ratificada en el ámbito nacional por el Decreto N° 326/98 (B.O. 31-3-98), que exluyó a las Parcelas 9 y 10, disponiendo su transferencia en afectación al ex ENABIEF, resultando así, en consecuencia, posible sostener que las parcelas en la actualidad en cuestión (8, 9, 10 -en parte-, 11 y 12 no fueron en su momento afectadas a la AGP S.E. ni a su operatoria portuaria, en razón de tratarse de bienes destinados al servicio ferroviario.

Lo que se viene de exponer sirvió de fundamento para que la Provincia de Buenos Aires (por intermedio de su Ministerio de Obras y Servicios Públicos requiriera al ex ENABIEF la concesión con opción de compra de todos los terrenos pertenecientes a dicho organismo, situados en la zona de Dock Sud para ser incorporados a la operatoria del Puerto y sobre, su 10 -en parte-, 11 y 12) no fueron afectados en glosa, que los terrenos en discusión (Lotes 8, 9, 10 -en parte-, 11 y 12) no fueron afectados a la AGP S.E. ni a su operatoria portuaria, en razón de tratarse de bienes destinados al uso ferroviario, conforme fuera puesto de manifiesto por la propia Sociedad del Estado.

Asimismo, se agregó el detalle de ocupación de los citados lotes en el marco de la relación existente entre Ferrocarriles y diversas empresas.

Desde otro ángulo y en punto a la PROVINCIALIZACIÓN DEL PUERTO DE DOCK SUD, se puso de manifiesto en el dictamen en análisis que la descentralización en materia portuaria fue llevada a cabo en el marco de las Leyes N° 23.696 (B.O. 23-8-89) y N° 24.093, a través de la provincialización de los puertos bajo jurisdicción de la AGP S.E..

De esta forma, se determinó que a solicitud de las Provincias, en cuyos territorios se encontraran puertos de propiedad y/o administrados por el Estado Nacional y mediante el procedimiento que estableciere la reglamentación, el Poder Ejecutivo les transferiría el dominio y la administración portuaria a título gratuito.

El Decreto N° 769/93 dispuso que el traspaso citado a las provincias se llevaría a cabo mediante previo acuerdo y que, el Puerto de Dock Sud sería transferido a la Provincia de Buenos Aires, en razón de encontrarse ubicada en territorio provincial, lo cual dio origen al Convenio celebrado entre el ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (representado por el Entones Secretario de Transportes y el Interventor en la AGP S.E., a su vez Subsecretario de Puertos y Vías Navegables) y la Provincia de Buenos Aires, mediante el cual fueron transferidos a favor de ésta la administración, explotación y dominio de los Puertos de Coronel Rosales y Dock Sud.

Con posterioridad, se añadió en el asesoramiento en glosa, fue celebrada el Acta de Transferencia a favor de la Provincia de Buenos Aires del Puerto de Dock Sud, dejándose establecido que la transferencia de dominio se perfeccionaría con la correspondiente escritura traslativa de dominio e incluiría todos los bienes comprendidos en el inventario final, con exclusión de los predios cedidos a la Prefectura Naval Argentina por el Decreto N° 1479/92 (B.O. 24-8-92) y los del dominio privado situados en jurisdicción del Puerto. Sobre la base de lo expuesto, el servicio jurídico opinante consideró que también se encontraban excluidos del traspaso del Puerto de Dock Sud a la Provincia otros predios que, de por sí, no integraban la operatoria portuaria administrada por la AGP S.E., por cuanto históricamente pertenecían a Ferrocarriles.

Para abonar su postura, el dictamen en comentario señaló que en la transferencia de bienes ferroviarios no concesionados a favor del ex ENABIEF dispuesta por el Decreto N° 1383/96, quedaron comprendidos parte de los terrenos cuya titularidad a favor de la Provincia de Buenos Aires, reclamó su Fiscalía de Estado (parcelas 8, 11 y 12) y, a su vez, por Decreto N° 326/98 se perfeccionó en afectación al ex ENABIEF las parcelas 9 y 10, que habían sido incorporadas al Programa Arraigo por el Decreto N° 156/92 (B.O. 29-01-92).

De esta forma, se concluyó, los únicos inmuebles que pudo comprender al traspaso del Puerto de Dock Sud, son los que correspondían a la AGP S.E. para el cumplimiento de su actividad portuaria y consecuentemente, no existe identidad entre la jurisdicción portuaria y los inmuebles cuyo dominio el Estado Nacional se comprometió a transferir a la Provincia de Buenos Aires, en atención a que los terrenos en discusión, si bien se ubican dentro del área del puerto, su afectación específica estaba destinada al servicio ferroviario y no a la actividad de la AGPSE, de ahí que los ostentaba esta última.

En igual línea argumental, se agregó que no asiste razón a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, al sostener que correspondía celebrar con el ex ENABIEF el Contrato de Concesión de Uso de los inmuebles en cuestión, con fundamento en el hecho de haber adquirido la propiedad de esas tierras con anterioridad el Estado provincial, según el Convenio de Transferencia del Puerto de Dock Sud y se puso de manifiesto que, una vez otorgada la respectiva escritura traslativa de dominio, la Provincia podrá adquirir las parcelas en juego para ampliar la zona portuaria, ya sea a título oneroso -tal como se acordó con el ex ENABIEF-, o mediante la sanción de una ley del Congreso de la Nación (art. 75 inciso 5 de la Constitución Nacional) (v. fs. 341/353).

3. Corresponde señalar que en la nota de remisión de las presentes actuaciones a esta Procuración del Tesoro de la Nación se ha hecho mención de un proyecto de Resolución, por el cual se resuelve no hacer lugar a la cuestión planteada por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires, respecto de la cuestión suscitada con motivo de la celebración de un Contrato de Concesión de Uso llevado a cabo entre el citado Estado provincial y el ex ENABIEF respecto de diversos inmuebles ubicados en el Puerto de Dock Sud, el cual no ha sido agregado a las actuaciones.

- II - ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA 1. La intervención de esta Procuración del Tesoro de la Nación ha sido referida en las presentes actuaciones a raíz de la discrepancia que se verifica entre la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y diversas dependencias y entidades que desarrollan su actividad en el ámbito nacional.

Dicha discrepancia surge concretamente en que, en oportunidad de analizar el contenido de diversos acuerdos y convenios en los que la Provincia de Buenos Aires es parte, la Fiscalía de Estado de la citada Provincia observó la celebración de dichos instrumentos referidos a inmuebles de los que -se afirmó- previene el carácter de propiedad, por aplicación del criterio que deriva de entender que dichos y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien puede existir uno sin la otra y viceversa. Así la jurisdicción sobre bienes y riberas, que no importa el dominio sobre ellas; así la que se ejerce sobre establecimientos nacionales en inmueble son adquiridos, y así el dominio privado del Estado General en bienes situados en las provincias y sobre los cuales no ha fundado obras o establecimientos de utilidad nacional; en estos hay dominio y no jurisdicción, la jurisdicción nace con el destino de orden nacional que se da a los terrenos obtenidos por compra o cesión (Fallos 154:312) (v. BADILLOS, AN, Notas para el encuadre jurídico-institucional de los establecimientos de utilidad nacional, El Derecho, N° 187, pág. 1058).

3.1. En la línea argumental que se viene de mencionar, y en cuanto a la relación existente entre ambos conceptos (dominio y jurisdicción) sobre los establecimientos de utilidad nacional, corresponde señalar que son calificados así las vías férreas, las rutas nacionales, o cualquier extensión similar de un territorio provincial en el cual tiene asiento una vía de comunicación interjurisdiccional.

Ahora bien, los establecimientos de utilidad nacional revelan en la práctica la posibilidad concreta de diferenciar dominio y jurisdicción y, en relación con ésta última a ser ejercida en los mencionados establecimientos, se verifica la existencia de la teoría finalista (en contraposición a la tesis exclusivista), que, en relación con lo dispuesto en el antiguo artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, sostenía que la facultad del Congreso era referida al ejercicio de una legislación exclusiva en los lugares mencionados en la disposición constitucional citada, sin que ello autorizara a concluir que se hubiera pretendido federalizar dichos territorios. Por lo tanto, cabía la jurisdicción provincial en esos ámbitos, en tanto su ejercicio no interfiriera en la satisfacción del propósito de interés público que requiere el concepto de establecimiento de utilidad nacional (v. FRIAS, Pedro J., ob. cit. Pág. 199 y ss.).

La nueva redacción otorgada por la reforma del año 1994 -actual artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional- reconoce la posibilidad de la existencia de potestades concurrentes y dispone que es competencia del Congreso Nacional el dictado de la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional y, además, determina que las autoridades provinciales y los municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos.

3.2. Asimismo, corresponde tener presente que esta Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que el hecho de que la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros haya sido otorgada en concesión, en virtud de lo dispuesto por la Ley N° 23.696 (anexo I) y sus normas complementarias, no ha implicado la pérdida de la titularidad de los bienes por parte del Estado Nacional, toda vez que la concesión no conleva la traslación de dominio, pues la inalienabilidad propia del dominio público obsta a que el concesionario adquiera algún derecho de propiedad sobre éste (conf. Dict. 213:85). Se agregó en el dictamen en glosa que el servicio público del transporte ferroviario de pasajeros por sus características es nacional o interjurisdiccional (inc. 3°, art.1°. Ley N° 2873 -B.O. 18-11-1891-), y por ello se encuentra regido por las normas contenidas en el artículo 75, incisos 13 y 18 de la Constitución Nacional y que el servicio ferroviario de pasajeros es un servicio público y la Nación, a través de su prestación (por sí o por medio de un concesionario), persigue una finalidad expresamente encomendada por la Constitución al Gobierno Federal. Ello hace que el conjunto de las instalaciones destinadas a la actividad ferroviaria constituyan un establecimiento susceptible de ser calificado como de utilidad nacional dado que en él, por definición, se cumplen tal tipo de finalidades.

Se tuvo en cuenta, además en el asesoramiento en mención, que la reforma constitucional de 1994 modificó sustancialmente el artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, según la numeración de la Constitución originaria de 1853/60, toda vez que el actual texto se refiere al dictado por parte del Congreso de la Nación de la "legislación necesaria", por contraposición a "legislación exclusiva" para el cumplimiento de los fines específicos asignados a los establecimientos de utilidad nacional. De ello, se adelantó, se infiere que tanto las provincias como los municipios conservan el poder de policía y de imposición tributaria sobre aquellos lugares mientras no interfieran con el cumplimiento de tales fines específicos exclusivamente legislados por la Nación (v. Dictámenes 224:162).

4. Dentro de tal marco de referencia y teniendo en cuenta -por lo demás- que La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que este organismo entre a considerar tales aspectos () por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (Dictámenes 199:119 y 207, entre otros), se cometió con el criterio sostenido a fojas 341/353, en el sentido de que los terrenos ubicados en la zona en cuestión, afectados al servicio ferroviario y pertenecientes a los ex Ferrocarriles y, a su vez, no pertenecientes al dominio de la AGP S.E. -aunque sí sometidos a su jurisdicción- no deben integrarse como dominio el conjunto de bienes a transferir a la Provincia de Buenos Aires, con motivo del traspaso del Puerto de Dock Sud.

Así opino.

HORACIO DANIEL ROSATTI PROCURADOR DEL TESORO DE LA NACIÓN DICTAMEN N°: 232

[ir arriba]

HERRAMIENTAS

 Descargar Ficha

 Enviar por email

 Cita SAJ

CONTENIDOS DE INTERES

Creación de tribunales arbitrales con consumo con competencia en reclamos de consumidores.
Ley 7.363. MENDOZA, 26/4/2005.
Vigente, de alcance general

Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios
Ley 13.133. BUENOS AIRES, 27/11/2003. Vigente, de alcance general

Modificatoria de la ley 13.133 - Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios
Ley 14.514. BUENOS AIRES, 29/11/2012. Vigente, de alcance general

Alcances de información al consumidor, configuración de sanciones administrativas, requisitos de sanciones administrativas
Sumario de Fallo, 18/11/2003

REGIMEN DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS
Ley 13.133. MISIONES, 3/12/2009.
Vigente, de alcance general

ADHESION LEY N. 24.240 SOBRE DEFENSA DEL CONSUMIDOR.
Ley 7.087. SAN JUAN, 30/11/2000.
Vigente, de alcance general