



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 23 de octubre de 2025

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

Considerando:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

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

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

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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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

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

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

Considerando que:

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

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



CAF 22801/2001/3/RH1

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

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

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

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