

PROYECTO DE LEY

DOMINIO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SOBRE EL RIO DE LA PLATA

Artículo 1° - La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejerce el dominio público, inalienable e imprescriptible sobre las aguas del Río de la Plata, el lecho, el subsuelo, los recursos naturales, y las islas existentes y las que surjan en el futuro, sean éstas de formación natural o creadas por el hombre. El dominio es ejercido en la porción correspondiente dentro de sus límites, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, y sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al mismo.

Art. 2° - Las islas de formación natural, son consideradas reservas naturales de dominio público de la Ciudad, para la preservación de sus ecosistemas.

Art. 3° - Los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el Río de la Plata serán establecidos, en cuanto al dominio del lecho y del subsuelo del río, por las líneas rectas imaginarias que partan desde el punto terrestre Norte y Sur de la Ciudad sobre la línea costera del Río de la Plata, hasta el punto de intersección de dichas rectas con el límite fijado por el Tratado del Río de la Plata en su artículo 41, para la división del lecho y subsuelo.

Art. 4° - La franja de jurisdicción exclusiva de las aguas sobre el Río de la Plata adyacente a la costa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la determinada por el Tratado del Río de la Plata en su Artículo 2° y tiene un ancho de dos millas marinas hasta el sector en donde se encuentran los canales Norte y Sur de acceso al Puerto de la Ciudad de Buenos Aires. En dicho sector la franja de jurisdicción exclusiva se ensancha para incorporar a los canales mencionados. Los límites Norte y Sur de dicha franja son las líneas rectas fijadas en el Artículo 3° de la presente ley hasta la intersección con el límite exterior de la franja de jurisdicción exclusiva definido por el Tratado del Río de la Plata para las aguas.

Art. 5° - Entre el límite exterior de la franja de jurisdicción exclusiva paralelo a la costa de la Ciudad y el límite del dominio del lecho y subsuelo, existe una zona de uso común de las aguas con la República Oriental del Uruguay, de conformidad con lo dispuesto por el Tratado del Río de la Plata, Capítulo I.

Art. 6° - La Ciudad reafirma las obligaciones establecidas en el Capítulo IX y X del Tratado del Río de la Plata con respecto a la preservación de la salubridad de las aguas de uso común y la pesca.

Art. 7° - El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades conferidas en el Art. 104, incisos 1 y 3 de la Constitución de la Ciudad, deberá establecer en el plazo de 90 días de publicada la presente, el mecanismo más idóneo a fin de convenir con el Estado Nacional la delimitación correspondiente del Río de la Plata perteneciente a la Ciudad, de acuerdo con lo establecido por el Art. 75°, inciso 15 de la Constitución Nacional; y la posterior demarcación efectiva sobre las aguas.

Art. 8° - Crease la Comisión de Límites de la Ciudad de Buenos Aires, la cual estará integrada por los presidentes de las Comisiones de Relaciones Interjurisdiccionales, de Asuntos Constitucionales y de Ecología de la Legislatura de la Ciudad, y tres representantes del Jefe de Gobierno, cuya función será efectuar el seguimiento de lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 9° - Una vez efectivizado lo establecido en el artículo 8°, el Poder Ejecutivo realizará las gestiones necesarias ante el Poder Ejecutivo Nacional, a fin de

incorporar las modificaciones a la cartografía oficial.

Art. 10° - De forma.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Con relativa frecuencia el Río de la Plata suele ser protagonista de ciertas iniciativas de envergadura que se proyectan sobre él. Amén de que éstas sean viables o no, ello nos hace reflexionar sobre una cuestión de fondo: ¿Quién tiene el dominio sobre el Río de la Plata a la altura de la Ciudad de Buenos Aires?

El Artículo 8° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires declara que la Ciudad es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, y que los mismos constituyen en el área de su jurisdicción, bienes de su dominio público.

En virtud de lo dispuesto en este artículo, surge la necesidad de fijar los límites de la ciudad sobre los dos ríos. Dado la complejidad del tema sobre el Río de la Plata, que cuenta con un tratado internacional en el que se fijan no uno, sino varios límites, según se trate de las aguas, del lecho y subsuelo o de las islas; y que ambos ríos son considerados jurídicamente diferentes (el Riachuelo es un río interprovincial, el Río de la Plata es internacional), es que en el presente proyecto de ley se centra sólo sobre el Río de la Plata. El Riachuelo demandará otro proyecto de ley.

Existen sólidos argumentos que fundamentan el derecho de la Ciudad de Buenos Aires a ejercer el dominio sobre las aguas que bañan sus costas. A fin de que la argumentación resulte más clara y pueda ser debidamente comprendida y considerada, ésta ha sido dividida en tres aspectos: jurídicos, históricos y ambientales.

Aspectos jurídicos

1) Dominio y jurisdicción de los ríos navegables

El dominio de los ríos pertenece a las provincias en donde se encuentran, sean éstos navegables o no navegables, provinciales o interprovinciales. Esto se fundamenta en el Art. 2340 incisos 3° y 4° del Código Civil, al establecer que los ríos, sus cauces y las riberas internas de los mismos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las crecidas medias ordinarias, quedan comprendidos entre los bienes públicos.

Respecto de este tema, es memorable el debate parlamentario sostenido en el Senado de la Nación en Setiembre de 1869, entre el Dr. Velez Sarsfield y el Gral. Bartolomé Mitre, a raíz del contrato celebrado por el Poder Ejecutivo Nacional con Eduardo Madero y Cía., para la construcción del puerto de la ciudad de Buenos

Aires, entonces capital de la provincia homónima. **En este debate se consagra la tesis del dominio provincial de los ríos.** El mismo es transcrito en sus partes principales por Miguel Marienhoff en su obra "Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas". En resumen, el Dr. Vélez Sarsfield sostiene que el dominio (en este caso el Río de la Plata) pertenece a la Nación, basándose en la comparación de la legislación entre los Estados Unidos y la República Argentina según el siguiente argumento: si bien en los Estados Unidos prevaleció el principio de que los Estados son propietarios del suelo cubierto por las aguas de los ríos navegables, este principio no puede ser aplicado en la República Argentina, ya que en nuestro caso, la Nación tiene derechos preexistentes a la Constitución Nacional.

En cambio, el Gral. Bartolomé Mitre replicó que "tan federales eran los Estados Unidos cuando se dieron su primera y segunda Constitución, como lo éramos nosotros después de salir de la guerra civil (...) tenemos que ajustarnos a los principios elementales del derecho federal, so pena de caer en el absurdo". "Si por desgracia fuese cierto lo que el Sr. Ministro ha sostenido; si lo fuese que las provincias en su capacidad soberana no son dueños de los límites territoriales con que se incorporaron definitivamente a la Nación federal; y que el Gobierno Nacional es el heredero legítimo del rey de España en cuanto a las costas y aguas dentro del alta y baja marea y ríos navegables(...) las provincias litorales de Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes, dejarían de ser provincias ribereñas, pues entre ellas y el agua se interpondría una nueva soberanía, un nuevo propietario, una nueva jurisdicción no deslindada por la Constitución (...) que no serían de la soberanía provincial ni cabrían en la soberanía nacional. Esto es absurdo".

En cuanto a la jurisdicción sobre los ríos navegables, sólo corresponde a la Nación el ejercicio de la misma sobre la navegación exterior y de las provincias entre sí. La Nación reglamenta la libre navegación de los ríos interiores y regla el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias. El sentido de esta norma "se justifica por la necesidad de "uniformar" todo lo relacionado con esa navegación, ya que de lo contrario habría tantos sistemas como provincias ribereñas, con los trastornos consiguientes; pero en el orden internacional, ese poder se justifica, además, porque su ejercicio puede repercutir en las relaciones con los demás países, afectando la soberanía nacional".

La jurisdicción de los ríos navegables, por lo tanto, es de las provincias en todos los aspectos, salvo, en cuanto a la navegación.

2) El dominio y la jurisdicción sobre el Río de la Plata

El Río de la Plata es un curso de agua de dominio compartido y es navegable. La navegabilidad hace que la jurisdicción del mismo, en este punto, pertenezca a la Nación, ya que cumple una función federal.

De acuerdo con lo estipulado en el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo, el Río de la Plata es un ejemplo típico de límite múltiple. Esto significa que no se reconoce un solo límite sobre el mismo, sino que, según la materia que se considere, los límites de la República sobre el río son distintos.

El Tratado dice que la zona fluvial propiamente dicha se extiende desde el paralelo de Punta Gorda hasta la línea recta imaginaria que une Punta del Este (Uruguay) con Punta Rasa del Cabo San Antonio (Argentina).

Se establecieron zonas de jurisdicción exclusiva de cada uno de los ribereños, y

aguas de "uso común". La primera no es uniforme, ya que tiene una extensión de siete millas marinas entre la línea demarcatoria del límite exterior y la línea imaginaria que une Colonia (Uruguay) con Punta Lara (Argentina); y dos millas marinas desde esta línea imaginaria hasta el paralelo de Punta Gorda. Analizando esto último, se concluye que en la ribera de la Ciudad de Buenos Aires, la franja de jurisdicción exclusiva es de dos millas marinas (3,7 km. aproximadamente).

Cabe señalar que el trazado de estas franjas costeras no es estático, dado que por la naturaleza del Río de la Plata, pueden darse fenómenos de accesión y de desgaste que producirán desplazamientos paulatinos de las costas. En consecuencia, paralelamente, se deberán rectificar las franjas costeras de jurisdicción exclusiva respectivas, pues conforme a las normas de Derecho Internacional público común que rigen al respecto, cuando se producen estos cambios lentos y paulatinos por aluvión o avulsión, la frontera se extiende o se retrotrae al mismo tiempo.

Con respecto a la franja de jurisdicción exclusiva dice el Art. 2° del Tratado, que el límite de esta franja costera "hará las inflexiones necesarias para que no sobrepasen los veriles de los canales en las aguas de uso común y para que queden incluidos los canales de acceso a los puertos. Tales límites no se aproximarán a menos de 500 metros de los veriles de los canales situados en las aguas de uso común ni se alejarán más de 500 metros de los veriles y la boca de los canales de acceso a los puertos."

En el Capítulo VII, Artículo 41, se fija el límite de los Estados para el lecho y el subsuelo. El mismo no se determinó por la línea de vaguada o Thalweg, (línea media del canal principal de navegación, o línea que une los puntos más profundos del canal principal de navegación, según distintas acepciones), que es lo más usual para fijar límites sobre ríos navegables; sino que está conformado por la línea determinada por 23 puntos geográficos fijados en la carta confeccionada para tal fin, quedando repartida bastante equitativamente la superficie del Río de la Plata entre los dos países.

Por último, en el Capítulo VIII se establece el límite para la división de las islas existentes y las que emerjan en el futuro. Esta línea es la misma que ha sido fijada para el lecho y el subsuelo, con excepción de la incorporación de la isla Martín García bajo la jurisdicción argentina, si bien se encuentra al este de la línea imaginaria. La salvedad que se ha impuesto en este punto, es el destino exclusivo de reserva natural que se ha acordado en el Tratado para la isla, con el fin de conservar la flora y fauna autóctona.

A continuación se acompaña el sector correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires de la Carta del Río de la Plata con indicación de los límites internacionales elaborada por la Comisión Administradora del Río de la Plata en el año 1973.

3) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su nuevo status jurídico.

El Artículo 129 de la Constitución Nacional dispone que: "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad..."

El Art. 8 de la Constitución local reafirma derechos incuestionables de la ciudad, en concordancia con el Art. 129 citado en el párrafo anterior. A su vez, del Código Civil, artículo 2340, surge sin duda que el dominio público de los ríos y las partes que integran sus elementos constitutivos, incluidas las islas, pertenecen a la Ciudad de Buenos Aires; a quien también le corresponde el dominio de sus recursos naturales y la jurisdicción sobre el uso de las aguas, con excepción de lo inherente a la navegación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Dice acertadamente Héctor A. Zucchi: "...cuando la Provincia de Buenos Aires cedió a la Nación parte de su territorio para la capitalización, lo hizo sin mutilaciones, desprendiéndose de sus costas o riberas internas colindantes y aguas que las bañan situadas necesariamente dentro de los límites del espacio cedido, dado que el Código Civil y el derecho público no admiten la escisión entre los ríos y los territorios terrestres de los Estados general o particulares que atraviesan o cruzan". "El dominio público fluvial resulta inadmisibles respecto de una provincia cuyo territorio no es contiguo al río pretendido bajo esa naturaleza jurídica".

El debate senatorial sobre el puerto de Buenos Aires del año 1869 que consagró el triunfo de la tesis de que los ríos pertenecen a la Nación o provincias que atraviesen o crucen, junto con las claras normas del Código Civil, conducen a la conclusión de que no fue posible privar a la Nación del dominio sobre las aguas adyacentes a los territorios cedidos.

Por lo tanto, el Río de la Plata y el Riachuelo, pasaron a pertenecer al dominio federal en el sector contiguo a sus costas al momento de la capitalización. En consecuencia, al sancionarse la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y sancionarse la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996, la Ciudad continúa necesariamente a la Nación en la titularidad del dominio público del espacio aludido, aunque ya no sea federal dicho dominio.

Aspectos históricos

El 4 de Mayo de 1853 la ciudad de Buenos Aires es designada por ley (conforme al Art. 3° parte I de la Constitución de la Confederación Argentina), capital de la Confederación Argentina. El Art. 2° de esta ley, establece la superficie que ocupará la misma, la cual será: "Todo el territorio que se comprende entre el Río de la Plata y el de Las Conchas, hasta el Puente de Marques, y desde aquí tirando una línea al SE hasta encontrar su perpendicular desde el Río de Santiago encerrando la Ensenada de Barragán, las dos radas, Martín García y los canales que domina, corresponden a la Capital, y quedan federalizados".

Como puede apreciarse, el Río de la Plata es incorporado a la ciudad, conformando un vértice en la isla Martín García, y abarcando una superficie bastante más amplia que la que hoy nos ocupa, ya que la Capital se extendía frente a la costa varios kilómetros más hacia el Norte y hacia el Sur.

Plano comparativo de los diferentes límites de la ciudad de Buenos Aires de conformidad con las disposiciones de las leyes de los años 1826, 1853 y 1887.

Fuente: Mouchet, Carlos. "Las ideas sobre el municipio en la Argentina hasta 1853" Evolución institucional de la ciudad de Buenos Aires. Ediciones del Honorable Concejo Deliberante, Buenos Aires, 1963.

Cabe destacar, que según surge del análisis de la declaración que precede al texto de la citada ley, y de su consideración y aprobación, los exponentes no hacen ninguna referencia sobre los fundamentos en que se basaron para fijar estos límites. Se puede decir, entonces, que no fueron discutidos, y que por lo tanto hubo consenso sobre los mismos.

Luego, el 8 de Mayo de 1853, cuatro días después de la sanción de la ley que fija los límites de la ciudad, se sanciona la ley de aduana, que en su Cap. II establece una aduana de registros en la isla Martín García; reafirmando de este modo el dominio de la ciudad sobre el Río de la Plata hasta los límites expuestos en el párrafo anterior.

Si bien estas leyes no son, desde luego, las que nos rigen en la actualidad, sirven

como antecedente de la incorporación del Río de la Plata como parte de la Ciudad de Buenos Aires.

La Constitución reformada de 1860 modifica el Art. 3° (tan controvertido, por enfrentar a Buenos Aires con la Confederación, en la cesión del territorio de la ciudad), quedando abierta la elección de la sede del gobierno unificado.

A partir de allí se suceden distintas leyes mediante las cuales la Ciudad de Buenos Aires va cambiando de manos, de superficie y de status jurídico, a la vez que se presentan diversas propuestas al Congreso para que otras ciudades sean convertidas en capital de la Nación; hasta llegar finalmente a su federalización en el año 1880, al sancionarse la ley 1029.

El espacio federalizado en esta oportunidad, es el que había sido delimitado por la provincia de Buenos Aires en el año 1867, cuyos límites son: el Río de la Plata, el arroyo Maldonado (hoy Av. Juan B. Justo) y las actuales calles Niceto Vega, Godoy Cruz, Córdoba, Medrano, Venezuela, Boedo y Sáenz, para cerrar el polígono por el cauce del Riachuelo.

Con la incorporación de los municipios de Flores y Belgrano en 1887, la ciudad de Buenos Aires adquiere su nueva forma, (con los límites de la Av. Gral. Paz, El Riachuelo y la costa del Río de la Plata) tal como la conocimos hasta que se sanciona su Constitución en el año 1996.

Aspectos ambientales

Los procesos ecológicos que se desarrollan en el río, la costa y la ribera cumplen una función que resulta vital para el adecuado funcionamiento urbano. A continuación se sintetizan las funciones más importantes que se verifican en el sistema costa-río:

- 1) **Regulador del ciclo hidrológico:** Es indiscutible el rol de los espacios verdes como infiltradores del agua pluvial. El suelo impermeabilizado de la ciudad no permite la infiltración y almacenamiento del agua caída en las napas subterráneas. Esto genera un caudal de escurrimiento superficial mucho mayor que en áreas naturales, con el consiguiente riesgo de inundaciones.

El Río de la Plata drena más del 60 % de la superficie de escurrimiento de la ciudad de Buenos Aires, sin contar la cuenca del Riachuelo. La franja costera es el sector terminal de dichas cuencas; de ahí la importancia que tiene en cuanto a la asimilación de los excedentes pluviales. Del total de la superficie de esta franja, un tercio es de infiltración total y el resto es de infiltración parcial; salvo un 10 % que está totalmente impermeabilizado. Es importante la función que cumplen los lagos del Rosedal, Parque Norte, Hipódromo, Palermo, los diques de Puerto Madero y las lagunas de la Reserva Ecológica, ya que representan áreas de acumulación de aguas.

- 2) **Regulador de la temperatura urbana:** Cuando las ciudades se densifican, la temperatura del aire se incrementa por el efecto combinado de diversos factores:
 - Aumento de partículas que reducen la re-irradiación de calor, cuyo resultado es una masa de aire más cálida suspendida sobre la ciudad.
 - Las construcciones en altura constituyen barreras a la acción refrigerante de los vientos.
 - Las superficies como pavimentos, techos, paredes, absorben energía y la liberan gradualmente al medio, aumentando la temperatura circundante.

La Ciudad de Buenos Aires está barrida por vientos provenientes de distintas direcciones. El enfriamiento del aire provocado por la masa de agua del Río de la Plata se trasmite a la costa y penetra en la trama urbana hasta donde las construcciones lo permiten, constituyendo un formidable refrigerante urbano.

Asimismo, los espacios verdes costeros juegan un rol fundamental en la disminución de la temperatura ambiente, gracias a determinados procesos que ocurren en la vegetación, como la transpiración; y ciertas funciones que cumplen, como la reducción del asoleamiento.

- 3) **Asimilador urbano:** La Ciudad de Buenos Aires es, desde el punto de vista ecológico, un sistema dependiente que recibe materia y energía de circuitos externos y emite desechos como subproductos de su funcionamiento. En este proceso, el receptor final es el medio, que asimila, disipa o descompone dichos subproductos a través de mecanismos de autodepuración. Estos mecanismos tienen sus límites, y cuando se sobrecarga el sistema, aparecen los problemas de contaminación.

El Río de la Plata es el medio más afectado en este proceso, al recibir importantes volúmenes de aguas servidas sin tratamiento previo. El problema es acentuado por la dinámica propia del río, que está sometido a mareas que invierten el sentido del flujo del agua, acumulando las aguas contaminadas sobre la costa. La contaminación disminuye a mayor distancia de la costa, en función de la mayor profundidad y caudal de agua.

- 4) **Purificador del aire:** La ciudad no tiene un problema estructural de contaminación del aire, pero existen bolsones donde se combinan altas emisiones de monóxido de carbono y partículas, con alta densidad de construcciones, como por ejemplo, en el centro de la ciudad, en donde los mecanismos de dilución de la atmósfera no pueden actuar eficientemente.

El espacio costero vegetado es un descontaminante sumamente valioso, ya que posee la capacidad de absorber toxinas y fijar partículas.

Por lo tanto, es posible decir que el sistema costa-río es el filtro depurador más importante de la ciudad. Muchos aspectos que hacen a la calidad de vida urbana tienen origen y se sustentan en el mantenimiento de este espacio vital.

Ejercer el dominio sobre la zona del Río de la Plata adyacente a nuestras costas, supone la posibilidad de mantener, mejorar y regular al área en su conjunto, ya que es indiscutible la relación intrínseca existente entre la costa y el río.

CONCLUSIONES

La Ciudad de Buenos Aires es quien, jurídicamente, tiene el derecho a ejercer el dominio sobre el Río de la Plata, en la porción adyacente a sus costas. Los antecedentes históricos aportan argumentos que convalidan esta postura. Asimismo, se ha demostrado que el funcionamiento de la ciudad como tal es inviable sin su río.

La Constitución Nacional establece en el Capítulo Cuarto, Art. 75º inciso 15, sobre las atribuciones del Congreso, que corresponde a éste "Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios Nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias".

Por otra parte, el Jefe de Gobierno es quien, de acuerdo con el Art. 104º, inciso 1, de la Constitución de la Ciudad, "representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales". Asimismo, en concordancia con el inciso 3 del mismo artículo, concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales, en todos los casos con aprobación de la Legislatura.

En este sentido, el presente proyecto, además de definir los alcances del dominio de la Ciudad sobre el Río de la Plata, dispone cuáles deben ser sus límites territoriales, en total concordancia con lo establecido por el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. No obstante,, se delega en la Nación la determinación efectiva de sus límites, en conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional; y otorga un plazo de 90 días para que el Poder Ejecutivo de la Ciudad, en uso de sus facultades, convenga con el Estado Nacional el mecanismo para fijar los límites sobre el Río de la Plata. La Comisión de Límites propuesta en el proyecto de ley, tiene la función de fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto, y controlar el procedimiento hasta el final, es decir, hasta que se realice la demarcación concreta del límite sobre las aguas.

Por todo lo expuesto, se solicita al Señor Presidente la aprobación del presente proyecto de ley.