

Decreto 10391/87

sobre Línea de Ribera en la Pcia. de Buenos Aires

La Plata, 30 de Noviembre de 1987.

Visto el expediente N° 2421-221 de 1986, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, relacionado con las conclusiones a que arribara la Comisión de Estudio Técnico, creada mediante el artículo 4 del Decreto n° 5657/85, tendiente a establecer metodologías y procedimientos de fijación de la línea de ribera para la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2340 inciso 4) del Código Civil; y CONSIDERANDO:

Que la potestad de determinación y fijación de la línea de ribera por parte de la Provincia de Buenos Aires es un tema que no merece cuestionamiento, desde el momento en que no es otra cosa que una delimitación de las propiedades recíprocas, (Abgrenzungact Otto Mayer, Derecho Administrativo Alemán, Tomo III, página 153, Bs. As. 1951) y este, como tal, es un acto típicamente administrativo cuando depende del dominio público (Artículo 2750 del Código Civil);

Que dicha demarcación tiene la función de delimitar el dominio público del estado y a la vez de servir de deslinde de las propiedades contiguas;

Que ese acto que está basado en una verificación empírica sobre la base de un mandato legal, no es constitutivo de dominio público alguno, sino declarativo de la existencia y extensión de un dominio previamente establecido por la ley sustantiva (artículo 2340 inciso 4) del Código Civil);

Que teniendo en cuenta la naturaleza administrativa y declarativa del acto y la circunstancia de que la fijación de la línea de ribera es la manera práctica y concreta de efectuar el deslinde y señalar la extensión de los bienes que dependen del dominio público del Estado, es la autoridad administrativa local la encargada de realizar esa tarea en virtud de las facultades conservadas por el artículo 104 de la Constitución Nacional;

Que por lo demás, dado que las playas de mar y los cauces de los ríos son bienes de dominio público de los estados ribereños en atención a lo dispuesto por los artículos 2339 y 2340 inciso 3) y 4) del Código Civil, corresponde al estado titular del dominio establecer los límites **hasta donde llega el ejercicio de sus derechos sobre tales bienes;**

Que esto es independiente del ejercicio de las potestades de jurisdicción de navegación y comercio que le competen al Gobierno Nacional en razón a lo previsto por la Constitución Nacional, pues la jurisdicción se ejerce con independencia del dominio y aún más, se lo hace sobre un dominio previamente constituido que el Código Civil acuerda a la Provincia de Buenos Aires;

Que ya en el año 1933 el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires dictó un Decreto nombrando a tres ingenieros para que determinaran la línea de ribera provincial en clara demostración de una recta interpretación de tales mandatos;

Que asimismo por Decreto 996 del 14 de abril de 1926, dejó establecido el dominio eminente sobre las playas y riberas de los mares y ríos de su territorio. Ese reconocimiento fue expresado con anterioridad por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 31 de marzo de 1909 dictado en base al dictamen del Procurador del Tesoro en el cual se deslindaba con precisión el alcance de la jurisdicción de la Nación y de las Provincias respecto de las playas y costas de los ríos navegables;

Que esa doctrina fue confirmada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallo registrado al Tomo III, página 179 de sus Acuerdos y Sentencias, declarando que corresponde a los estados particulares el dominio público de las playas de los mares y de los ríos, **perteneciendo, en consecuencia solamente a la jurisdicción nacional en cuanto se trate de actas, obras o procedimientos que afecten el comercio y la navegación.** Así lo ratificó el Poder Ejecutivo Nacional posteriormente en el Decreto de fecha 1/10/1917 citado por el Decreto 996 del 14 de abril de 1926;

Que la doctrina también es conteste en atribuir la competencia de fijación de la línea de ribera al estado Provincial. Así por ejemplo Guillermo L. Allende en "Derecho de Aguas", EUDEBA Bs. As. 1971, pág. 195 y Gustavo A. De la Peña y Enrique C. del Gesso en "Línea de Ribera: Conflicto de Normas, Recopilación de la Memoria del V Congreso Nacional de Cartografía y Exposiciones Conexas de Neuquén en 1978";

Que en este preciso contexto, la Provincia de Buenos Aires dictó con fecha 13 de enero de 1966 el Decreto 102, tomando para sí la facultad de determinación y permanente actualización de la línea de ribera fluvial (artículo 3 inciso 3) subinciso k) de la citada norma);

Que coincidentemente por dictamen de fecha 16 de marzo de 1922 en expediente 5474-A-921-DGNP y 6270-N921-MOP, dijo el Dr. José Nicolás Matienzo, a la sazón Procurador General de la Nación Argentina, que desde el punto de vista jurídico, era de la opinión que la disposición del art. 2340 del Código Civil, interpretada a la luz de la Constitución, no autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir en la determinación de la línea de ribera sino en cuanto fuera requerido por las necesidades de la navegación, pues carecía de facultad para fijar límites de propiedades situadas en territorio de la Provincia;

Que sin perjuicio de ello, hay que tener presente que con fecha 27/4/1973, la Nación Argentina por intermedio de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables y la Provincia de Buenos Aires, a través de la Dirección de Hidráulica, celebraron un convenio por el cual se dejó expresamente

establecido que correspondía a la Provincia, tanto antes como después del 31/12/1976, la **determinación de cota y demarcación de la línea de ribera** (punto IV, inc. 2) sub-inciso a) del cuadro anexo adjunto al convenio);

Que dicho convenio fue ratificado por **Decreto N° 1513** el 23/9/73 del Poder Ejecutivo Nacional y el Decreto N° 2643 del 7/5/73 del Poder Ejecutivo Provincial;

Que todo el cúmulo de antecedentes indicado demuestra que la Provincia de Buenos Aires dentro de sus facultades administrativas, tiene potestad plena de determinación y fijación de la línea de ribera en los cursos fluviales y marítimos que le pertenecen;

Que es incuestionable el carácter dinámico y variable de la traza de la línea de ribera de conformidad a como varíen las circunstancias que la condicionan;

Que la existencia de ecosistemas dinámicos condiciona la estabilidad de un trazado lineal el que está influenciado por un doble conjunto de factores, los naturales y los humanos;

Que entre los primeros se comprueba que mundialmente existe un generalizado aumento del nivel del mar, mientras que dentro de los segundos se debe computar la acción depredatoria humana, como la que resulta de la extracción de arena de las playas;

Que esto permite comprobar que si el sistema que determina la medición de altura (variable vertical) y aquel que señala la ubicación geográfica (variable horizontal) es dinámico, por lógica consecuencia también lo es la respuesta del trazado lineal que los refleja en el terreno. **La línea de ribera se constituye así en un accesorio cultural de un sistema brindado por la naturaleza y que como tal debe seguir su misma suerte;**

Que la posibilidad de considerar a la línea de ribera como una circunstancia pétreo e inalterable, no se adapta ni al sistema natural ni al plexo legal de los cuales proviene;

Que tal absurdo se puede demostrar en el caso de las playas y costas situadas al sur del faro de Punta Mogotes en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredón;

Que las actuaciones cumplidas y correspondientes al informe elaborado por el servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina, señala que la actual línea de ribera en ese lugar, con un valor altimétrico de 1,61 mts. Respecto del M.O.S.P, en el 99% de los meses considerados desde el año 1949, estuvo inundada y aún sin considerar los fenómenos meteorológicos, en un 70% de ellos;

Que además se verificó que la mayor altura observada de los registros de marea,

con 3,42 mts, superó a la línea de ribera hoy considerada en más de 1,45 mts., siendo su valor medio superior en 0,50 mts. y su mínimo prácticamente coincidente con ella, sin ni siquiera equidistar de los valores extremos, de lo cual surge que si se tuviera en cuenta como criterio para determinar la línea de ribera, de acuerdo con doctrina calificada, al valor medio de las pleamares máximas mensuales registradas más su correspondiente desvío standard, surgiría que entonces en dicho lugar estaría ubicada a 0,74 mts. por encima de su trazado actual;

Que al respecto, se ha observado que el fenómeno de mareas presenta las mismas características en Punta Mogotes que en Mar del Plata, siendo las conclusiones obtenidas para ésta última, válidas para la primera;

Que ello ha permitido concluir que en esos lugares, la ubicación altimétrica de la línea de ribera tendría que estar a 2,352 mts. por debajo del punto auxiliar y no en su ubicación actual;

Que la precisión de tales comprobaciones, es demostrativa del error a que conduce la petrificación en el tiempo y en el espacio de un acto declarativo que acceda a una realidad cambiante;

Que la propia ley sustantiva condena esa petrificación desde que considera al límite de los dominios públicos y privados en las costas, a aquel demarcado por las altas mareas normales (artículo 2340 inciso 4° del Código Civil) en toda circunstancia de tiempo y geografía;

Que sentadas las pautas anteriores, es preciso concluir que los procedimientos y metodologías de fijación de la línea de ribera, deben partir de la **comprobación de hechos que nos muestre la naturaleza**, sumados a una interpretación simbólica que permita su formulación sin desmedro de las reglas que para esta última ha impuesto el Código Civil;

Que la información producida aclara que la línea de ribera fija un límite que determina un fenómeno planimétrico y no altimétrico;

Que esto se explica porque si en un lugar dado tenemos determinada la cota de las altas mareas normales (artículo 2340 Inciso 4° del Código Civil) y a esta altura hacemos pasar un plano horizontal, ella demarcará en su intersección con el continente una línea curva de igual nivel que tendrá la configuración de las sinuosidades de la costa, **siendo la curva de nivel** llamada línea de ribera;

Que en dicha comprensión tenemos que para la formación del fenómeno planimétrico antedicho, deben considerarse tanto los niveles altimétricos por influencia de aquellos factores repetitivos y normales, como los aspectos geomorfológicos que naturalmente conforman;

Que esto es parte de la delimitación de rasgos naturales de fácil identificación y

mapeo donde la acción de las aguas ya sea por influencia de las mareas astronómicas como por efectos meteorológicos, imprimen rasgos distintivos según ha sido establecido por el Centro de Geología de Costas de la Ciudad de Mar del Plata;

Que por su parte y en la identificación y fijación del fenómeno altimétrico, hay que tomar en consideración **la totalidad de los fenómenos naturales** que por su importancia y regularidad, pasan a convertirse en fenómenos normales;

Que el informe del servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina, da respuesta a ese fenómeno de acuerdo a las observaciones realizadas en Mar del Plata, dejando en claro que para fijar la línea de ribera no se debe tomar exclusivamente la marea astronómica, debido a la importancia y regularidad de la influencia de los fenómenos meteorológicos que pasan a convertirse en aspectos normales, produciendo una modificación en la altura del agua de la misma magnitud debida a la acción gravitatoria de la luna y el sol;

Que, por lo señalado, la correcta delimitación y determinación de la línea de ribera debe partir de la comprensión de los dos fenómenos descriptos;

Que un criterio mixto de fijación que comprenda por un lado la cota de nivel y su adaptación al rasgo geomorfológico, surge como la respuesta adecuada, para lo cual se debe partir de la medición altimétrica con cómputo de todos los aspectos normales que la condicionan y su verificación con el rasgo físico demarcado por la fisonomía natural, ya sea éste, el espaldón de la playa cuando hubiera desarrollo de médano o el pie de médano del acantilado cuando no lo hubiera;

Que desde luego, la observación fisonómica de la naturaleza comprende las zonas no devastadas ni depredadas por efecto de acciones del hombre o artificiales; de lo contrario, la prevalencia de la medición de la cota de nivel que recepte las altas mareas normales, es insoslayable **como único medio incólume de expresión de la naturaleza:**

Que los sentados juicios, deben tener aplicación únicamente en el litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires;

Que la especialidad de tratamiento que requiere la cuenca fluvial, teniendo en cuenta problemas jurisdiccionales, extensión del hinterland, discernimiento de cuenca y **alcance de zonas inundables** según lo confirma el Centro de Geología de Costas de Mar del Plata, imponen dicho temperamento, debiendo recurrirse a análisis especiales con expertos de esa área para su evaluación;

Que corresponde que la autoridad cartográfica que detenta la Dirección de Geodesia, sea la encargada de la aplicación de los criterios descriptos para la fijación de la línea de ribera marítima, sobre la base de la especialidad que requiera cada caso en particular y en cada zona geográfica y tiempo determinado;

Que a fojas101 toma intervención la Contaduría General de la Provincia;

Que de conformidad con lo dictaminado por el Asesor general de Gobierno (fojas 102) y la vista de la Fiscalía de Estado (fojas103), corresponde dictar el pertinente acto administrativo;

Por ello; EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DECRETA:

Artículo 1°: Declárese que es de potestad exclusiva de la Provincia de Buenos Aires, determinar y fijar la línea de ribera en el ámbito territorial que le es propio, sin perjuicio de las facultades jurisdiccionales que le competen al Gobierno Nacional en la materia.

Artículo 2°: Las metodologías y procedimientos de fijación de la línea de ribera marítima, estarán dados por un criterio mixto que contemple la cota de nivel de las altas mareas normales a partir de la totalidad de los fenómenos naturales que por su importancia y regularidad, pasan a convertirse en fenómenos normales, y la adaptación de esta al rasgo geomorfológico generado. En este último caso, sea el espaldón de la playa cuando hubiera desarrollo de médanos, o el pie del acantilado cuando no lo hubiera.

Artículo 3°: En zonas que hubieran sido pasibles de acciones depredatorias o devastadoras por acción del hombre o artificiales, deberá recurrirse a la medición altimétrica que recepte las altas mareas normales con la modalidad señalada en el artículo anterior, y como único medio incólume de expresión de la naturaleza.

Artículo 4°: La Dirección de Geodesia será la encargada de la aplicación de las disposiciones del presente decreto para la determinación y fijación de la línea de ribera marítima en la Provincia de Buenos Aires, sobre la base de la especialidad que requiera cada caso en particular y en cada zona geográfica y tiempo determinado.

Artículo 5°: Este acto administrativo entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.-

Artículo 6°: El presente Decreto será refrendado por el señor Ministro Secretario en el Departamento de Obras y Servicios Públicos.

Artículo 7°: Regístrese, notifíquese al señor Fiscal de Estado, comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial y vuelva al Ministerio de Obras y Servicios Públicos para su conocimiento y fines pertinentes