



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAUSA N° 4/2025 "DREDGING INTERNATIONAL NV SUCURSAL ARGENTINA c/ EN-M ECONOMIA-SUBSECRETARIA DE PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES-DISP 34/24 s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA)"

Buenos Aires, fecha de firma digital.

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I.- El 02/01/2025 se presenta la firma DREDGING INTERNATIONAL NV SUCURSAL ARGENTINA, mediante apoderada, y solicita el dictado de una medida cautelar, con fundamento en los artículos 230 y 232 del CPCCN, contra la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, con el fin de obtener la suspensión inmediata de todos los efectos de la Disposición DI-2024 -34-APN-SSPYVN#MEC, dictada por la Subsecretaría mencionada, el 19 de noviembre de 2024.

Solicita, asimismo, la suspensión del procedimiento de la Licitación que fuera convocada por la Subsecretaría mediante la Disposición 34 para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal comprendida entre el kilómetro 1238 del Río Paraná, punto denominado Confluencia, hasta la Zona de Aguas Profundas Naturales, en el Río de la Plata exterior, hasta la altura del kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del Canal Ingeniero Emilio Mitre y el Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Bravo, Río Paraná Guazú, Río Talavera, Río Paraná–Océano Atlántico, que fuera convocada por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables-, hasta que sea resuelta la impugnación administrativa presentada por su mandante el 9 de diciembre de 2024, en sede administrativa.

En subsidio, solicita que se ordene a la Subsecretaría que: (i) se abstenga de rechazar la oferta que pueda presentar mi mandante o cualquier compañía de su grupo empresario en el marco de la Licitación; y (ii) en caso de que sea necesario impugnar algún acta de la Comisión Evaluadora designada en el art. 4 de la Disposición 34, se permita presentar la impugnación correspondiente sin la necesidad de constituir la garantía de impugnación exigida en art. 13, punto 3°, del Pliego.



Relata que hace varios años la firma actora mantiene interés en prestar sus servicios en la vía navegable troncal (en adelante VNT); es por ello que en el 2020 se presentó espontáneamente ante la Administración General de Puertos con el fin de ofrecer sus servicios de dragado, ofrecimiento que jamás fue considerado, y se decidió adjudicar la prestación del servicio -sin llevar a cabo ningún procedimiento competitivo- a la Compañía Sud Americana de Dragados S.A., que es una compañía del mismo grupo económico que viene haciendo el dragado de la VNT hace más de 29 años.

Sostiene que la VNT sigue siendo dragada por el mismo grupo económico desde hace tres décadas y continúa perpetuándose en ese lugar de privilegio, sin haberse visto nunca expuesto a una competencia real, objetiva y transparente.

Alega que dicha situación arbitraria podría haber sido modificada con el fin de llevar adelante un proceso licitatorio verdaderamente competitivo que permitiera brindar un mejor servicio con un importante ahorro para los usuarios; pero no ha sido así la voluntad de la Administración Pública.

Manifiesta que la Disposición 34 -aquí impugnada- y el Pliego contienen defectos y arbitrariedades que, de no corregirse a tiempo, convertirán a la Licitación en una mera formalidad.

Aduce que los requisitos que surgen del Pliego son irrazonables, ya que establecen un sistema de puntos que beneficia abiertamente al actual dragador de la VNT y a su grupo económico, porque da preferencia a la supuesta experiencia del actual operador, otorgándole una ventaja artificial por sobre el resto de los posibles competidores.

Finalmente, manifiesta que DREDGING INTERNATIONAL es una compañía del grupo DEME, de origen belga, con más de 140 años de antigüedad, líder mundial en dragados. En la República Argentina, su mandante tiene a su cargo el dragado del Canal Martín García, por contrato con la Comisión Administradora del Río de La Plata adjudicado por Licitación N° 1/2017 de la Comisión Administradora del Río de la Plata; pero que a pesar del interés que ha demostrado en prestar sus servicios en la VNT, siempre se ha encontrado frente al Estado Argentino con barreras artificiales y arbitrarias que se lo han impedido.

Por último, hace reserva del caso federal.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

II.- El 14/01/2025 se presenta la Agencia Nacional de Puertos y Navegación y el Estado Nacional – Ministerio de Economía –Secretaría de Transporte, mediante apoderados, y efectúan el informe previsto en el artículo 4º de la ley 26.854.

III.- Sentado lo anterior, cabe precisar que de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de medidas de la índole de la requerida, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (Fallos: 331:108; 323:337; 317:978, entre otros y CNACAF, Sala II, in re: “Irurzum”, sentencia del 23-2-82 y Sala IV, in re: “Adidas Arg. S.A.”, del 24-11-98, entre muchas otras).

A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han agregado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa- cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor del fumus se puede atenuar (CNACAF, Sala II, in re: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14-10-85; Sala III in re: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 8-9-83; “Unión de Usuarios y Consumidores”, del 18-02-08, Sala V, in re: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, sentencia del 8-11-96, Sala I, in re: “Y.P.F. S.A.”, del 16-10-07, entre muchos otros).

También se ha señalado que, en los litigios contra la Administración Pública o sus entidades descentralizadas, además de los presupuestos establecidos en general en el art. 230 del Código Procesal se requiere, como requisito específico que la medida solicitada no afecte un interés público al que deba darse prevalencia (CCAFed., Sala IV, in re: “Banco Comercial del Norte SA y otro c/ Banco Central s/ Apelación resolución 582/91”, sentencia del 9-10-92).

Además, mediante la ley 26.854 (de las medidas cautelares en las causas en que es parte o interviene el Estado Nacional) se han precisado, en el artículo 13, los alcances de los requisitos antes señalados, para los casos en los que se requiere la suspensión de los efectos de un acto estatal.



Asimismo, a partir de la presunción de legitimidad de que goza el accionar administrativo, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares en su contra la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, pues sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción (cfr. CCAFed. Sala I in re “Incidente de apelación de medida cautelar en autos: Mitjavila Adrián c/ ANA s/ medida cautelar”, resol. del 5/5/92).

IV.- Así las cosas, la verosimilitud del derecho debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del análisis jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad de los actos administrativos con el ordenamiento vigente. Ello así porque no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido en el principal, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente -apropiado al estado del trámite- sea dado percibir el derecho invocado por el peticionario.

El peligro en la demora constituye la razón de ser de las medidas cautelares y -a los efectos de su procedencia- surge evidente que no basta el simple temor del solicitante, sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión.

Ello así porque su objeto es evitar un daño irreparable que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

V.- En tales términos y más allá de las genéricas manifestaciones realizadas por la empresa actora en la presente causa, cabe señalar que no resulta acreditada, en esta oportunidad, la configuración de la verosimilitud del derecho invocado y, en su caso, de un supuesto que de modo actual fuere susceptible de generar un perjuicio, como consecuencia de la aplicación del proceso licitatorio cuya suspensión ha sido solicitada.

Ello es así, en atención a que en el presente caso no surge, en esta etapa procesal, en forma palmaria o manifiesta la arbitrariedad o ilegalidad





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

del accionar administrativo que se cuestiona con relación al proceso de licitación pública ya mencionado; máxime teniendo en cuenta para ello la presunción de legitimidad que goza el accionar administrativo, sin que pueda advertirse que las consecuencias de su aplicación resulten más disvaliosas que las producidas por su suspensión, dentro del estrecho marco cognoscitivo del proceso cautelar.

Así planteada la cuestión, a resultas del examen de la petición de la actora bajo los lineamientos enunciados precedentemente, y la complejidad técnica que exhibe la materia, considero que la cuestión traída a resolver excede el instituto cautelar, atento a que se requiere un estudio más profundo y un mayor debate y prueba del que autoriza este tipo de procesos.

Ello es así en función de que los argumentos esgrimidos por ambas partes involucran cuestiones que presentan una significativa complejidad y exceden el acotado marco de conocimiento preliminar de esta medida cautelar autónoma solicitada, en atención a que no se advierte del Pliego de Bases y Condiciones -a simple vista- las irregularidades alegadas por la parte actora, como así tampoco la supuesta intención de redireccionar la licitación para, en definitiva, favorecer a la empresa que actualmente presta el servicio de dragado de la vía troncal de navegación, como señala en su presentación.

Además, cabe señalar que la apertura de ofertas ocurrirá recién el 12/02/2025; por lo que tampoco se advierte ni es posible conocer, en esta oportunidad, la empresa que será la nueva prestataria del servicio de dragado; como así tampoco se encuentra debidamente evidenciado que la Administración no vaya a resolver -en tiempo oportuno- las impugnaciones realizadas al proceso licitatorio en sede administrativa.

Por otro lado, vale reiterar que para poder considerar la ilegalidad articulada en este caso se precisa de un mayor conocimiento de la cuestión aquí debatida, requiriéndose el ofrecimiento de pruebas y la consiguiente acreditación de las circunstancias alegadas y por ende de un mayor debate con el fin de poder examinar de manera adecuada la razonabilidad o no de las normas que forman parte del Pliego de Bases y Condiciones que aquí se cuestiona.

Además, cabe destacar que tampoco se advierte, dentro del estrecho marco de conocimiento propio del proceso cautelar, que las consecuencias de la aplicación de lo dispuesto en las normas cuestionadas por la aquí actora resulten más perjudiciales que las producidas por su suspensión.



Al respecto tampoco resulta de las constancias de autos que su ejecución pueda causar un daño que luego no pueda repararse, máxime considerando que no se acreditó en debida forma tal circunstancia.

VI.- Por otra parte, si bien el dictado de medidas precautorias no exige un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo su verosimilitud, resulta claro que recae sobre quien solicita la medida la carga de alegar y allegar al expediente los elementos que sustenten la verosimilitud del derecho que invoca y, además, de manifestar y probar cual es perjuicio concreto y actual que le produce el actuar de la administración, en el caso concreto.

Como ya se dijo, teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de que goza el accionar administrativo, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares en su contra la comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad, pues sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción

Ello es así, en atención al criterio sostenido por la jurisprudencia del Fuero, en el sentido de que toda actuación estatal se presume legítima, salvo que se demuestre lo contrario, en razón de la presunción general de validez que acompaña a todos los actos estatales (CNCAFed, Sala II, in re: “Pistorio Adrián Alejandro c/ M° del Interior- PFA s/ personal militar y civil de las FFAA. y de Seg.”, del 02/10/12, con cita de la CSJN, Fallos 310:234, Sala II, in re: “Guarrochena Crespo”, del 05/04/88, entre otros).

En tal sentido, se ha indicado que dicha presunción implica la suposición de que el acto administrativo ha sido dictado con arreglo a las normas jurídicas que debieron condicionar su emisión.

Este criterio, también encuentra fundamento en la doctrina sentada por la CSJN, al momento de señalar que en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, se presume que toda la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente (Fallos: 319:1476).

En palabras de Bartolomé Fiorini, el fundamento de este carácter deriva de la presunción general de validez que acompaña a los actos





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

estatales: a toda ley se la presume constitucional, a toda sentencia se la considera válida y a todo acto de la Administración se lo presume legítimo (cfr. autor citado, *Derecho Administrativo*, Bs. As., Abeledo-Perrot, 1976, 2da edición, T I, p. 348).

Sin embargo, presumir legítimo el acto administrativo no importa equiparar jerárquicamente la ley y el acto administrativo, sino tan solo afirmar que éste, supuestamente, cumple con el ordenamiento, al cual integra generalmente la ley. Tampoco la revisión judicial de los actos concurre para enervar la presunción; en todo caso, ella significa que la presunción puede ser desvirtuada ante el tribunal (cfr. Comadira Julio R. – Monti, Laura M. (colaboradora), *Procedimientos Administrativos*, Bs. As. La Ley, T I, pp. 231/232 y sus citas).

Además, resulta oportuno recordar que el control de legalidad administrativa y el control de constitucionalidad que corresponde a los jueces en el ejercicio del poder jurisdiccional no comprende al de sustituir a la Administración en la determinación de políticas o en la apreciación de oportunidad (conf. CSJN, in re: “Prodelco c/ PEN s/Amparo”, sentencia del 7-5-98 y doctrina de Fallos: 308:3346; 311:2128, entre otros).

Unido a ello, debe recordarse que la CSJN, también ha sostenido en numerosas oportunidades, que el acierto o error, el mérito o la conveniencia de las decisiones administrativas no son puntos sobre los que al Poder Judicial quepa pronunciarse, en tanto sólo en casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inocuo o arbitrario, se habilita la intervención de los jueces.

VII.- Por otro lado, respecto al peligro en la demora que invoca la demandante tampoco se encuentra debidamente acreditada su configuración, toda vez que la empresa actora no ha logrado demostrar el supuesto perjuicio ocasionado de manera concreta y actual.

En efecto, en un sentido sustancialmente análogo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que la presunción de validez de los actos de los poderes públicos impide disponer por vía de una medida cautelar la suspensión de la aplicación de leyes o decretos si no se invoca la irreparabilidad del perjuicio que aquélla pudiera producir a la actora (Fallos: 307:2267).

Además el criterio restrictivo respecto de la viabilidad de las medidas precautorias cobra mayor intensidad si la cautela fue deducida de manera



autónoma y no accede a una pretensión de fondo cuya procedencia sustancial pueda ser esclarecida en un proceso de conocimiento, por lo cual la concesión de la medida cautelar constituye una suerte de decisión de mérito sobre cuestiones que no hallarán, en principio, otro espacio para su debate (conf. CSJN., “Pesquera Leal S.A.” del 19-10-2000 y CCAFed., Sala I, in re: “Fernández Jorge Marcos -reconstrucción- c/ ONAB – Licitación 99/98- Resol 100/99 s/ medida cautelar (autónoma)”, del 18-05-2004).

VIII.- Por otra parte también debe señalarse que: *“El interés público no es un concepto carente de contenido concreto; por el contrario, tal contenido debe ser reconocible y determinable, consistiendo en una cosa o un bien que es perceptible para cualquier componente de la sociedad”* (conf. Pablo Gallegos Fedriani, ob. cit., pág. 66).

Además, *“se podría afirmar que el interés público constituye también la medida y el límite con que las medidas cautelares han de ser decretadas, dado que aquél ha de prevalecer siempre. Para ello, deberá observarse si su dictado resulta menos dañoso para la comunidad que su rechazo”* (conf. ob. cit., pág. 68).

Por otra parte *“si se pretendiese postular que estando en juego el interés público no existiría derecho a exigir el dictado de una medida cautelar en beneficio de un interés particular, no podría sino afirmarse que se pondría en cuestión la eficacia del principio republicano de la igualdad en la distribución de las cargas públicas, que es base de la organización estatal”* (conf. García Pullés, Fernando R., “Medidas cautelares autónomas en el contencioso administrativo”, Hammurabi, Bs. As., 2006, p. 135).

En este sentido, merece destacarse que la suspensión de la licitación pública nacional e internacional peticionada tiene tal impacto en el interés público que obsta a la procedencia de la medida pretendida (cfr. args. Art. 13, inc. 1º, apartado d, de la ley 26.854).

En efecto, el gravamen invocado (patrimonial, a esta altura) que produciría a la actora el normal desarrollo del proceso licitatorio, respecto de aquel que resultaría de la suspensión de dicho proceso (que, como se dijo, tiene por objeto la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO DE FERIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

de señalización y tareas de dragado, redragado y mantenimiento de la Vía Navegable Troncal), arroja un saldo desfavorable a la concesión de la medida solicitada en estos autos.

Máxime, teniendo en consideración que la licitación en cuestión procura asegurar, en definitiva, un adecuado desenvolvimiento de un bien del dominio público y la prestación de un servicio público de la mayor trascendencia y relevancia para la República, como lo es la vía navegable troncal y su apropiado mantenimiento y navegabilidad a través de actividades de dragado y balizamiento, entre muchas otras (cfr. args. decreto 699/2024), garantizando así la continuidad y regularidad de la navegación fluvial interjurisdiccional y el transporte nacional e internacional, en beneficio de la comunidad en general.

En consecuencia, también puede concluirse que la parte actora no ha logrado demostrar que la tutela aquí requerida -en el caso de accederse a su dictado- no afecta el interés público al que debe darse prevalencia en los términos ya señalados.

IX.- Sobre la base de todo lo anterior, en esta etapa procesal, no surge la arbitrariedad alegada ya que no se advierte -con la fuerza que se requiere para el dictado de una medida de esta naturaleza- el supuesto vicio de nulidad que invoca en su presentación en esta causa.

En definitiva y sobre la base de las pautas antes expuestas cabe concluir que en la presente causa no se configuran los presupuestos de admisibilidad referidos, dado que la parte actora no cumplió con la carga de poner en evidencia, de manera circunstanciada, la ilegalidad y arbitrariedad que invoca como fundamento de su pretensión, en forma clara e inequívoca.

Por las razones expuestas, **RESUELVO:** Rechazar la medida cautelar solicitada.

Regístrese y notifíquese.

