



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA

**DERECHO AMBIENTAL**

**Régimen jurídico de áreas naturales protegidas de San Juan**

Andrés Leónidas Justino Troche.

Trabajo Final de Grado.

Carrera: Abogacía.

Año: 2017

## **Resumen**

Atento al crecimiento en los últimos años del número de áreas naturales protegidas, sin una estrategia definida de planificación tanto política, institucional como normativa, se pretende a partir del abordaje del régimen jurídico vigente para la protección, conservación, y promoción del desarrollo sustentable ambiental de áreas naturales protegidas de la Provincia de San Juan, dilucidar si el mismo resulta eficaz y suficiente para garantizar la protección, conservación, y desarrollo sustentable de las mismas, atento a la falta de una norma de carácter nacional de presupuestos mínimos que legisle en la materia y establezca de manera específica las pautas generales comunes de regulación de áreas protegidas de todo el país, teniendo en cuenta que están dispersas en diferentes jurisdicciones.

En consecuencia, atento a los resultados obtenidos en la experiencia regulatoria en San Juan, es necesario para la resolución de la dispersión jurisdiccional y normativa del país, que mediante la creación de una ley nacional se instituyan los presupuestos mínimos jurídicos en la materia, para el establecimiento de un sistema federal de áreas protegidas unificado, que fije pautas comunes para todo el territorio argentino, en consonancia con el ordenamiento ambiental territorial como instrumento de gestión ambiental previsto en la Ley General de Ambiente.

**Palabras Claves:** Áreas Protegidas – Derecho Ambiental – San Juan - Medio Ambiente – Ordenamiento Ambiental Territorial.

## **Abstract:**

Attentive to the growth that the creation of protected natural areas has undergone in recent years, without a defined strategy of political, institutional or normative planning, it is sought from the approach of the current legal regime for the protection, conservation, and promotion of development sustainable environmental of the so-called protected natural areas in the Province of San Juan, to determine if the current legal regime of the Province is effective and sufficient to guarantee the protection, conservation, and sustainable development of the protected natural areas, attentive to the lack of national standard of minimum budgets that legislate in the matter and establish in a specific way the general common rules of regulation of the protected areas of the whole country, taking into account that they are dispersed in different jurisdictions.

Consequently, in view of the results obtained from the regulatory experience in San Juan, it is necessary to transfer them for the resolution of the jurisdictional and normative dispersion, by means of the creation of a national law that establishes the minimum legal budgets in the matter , for a federal system of unified natural protected areas, which establishes common guidelines for the entire Argentine territory, in accordance with the territorial environmental order that the country adopted as an environmental management instrument as of the dictating of General Environmental.

**Keywords:** Protected areas - Environmental law – San Juan – Environment - Territorial Environmental Management.

## INDICE

Introducción .....	5
Capítulo I: Área natural protegida. Conceptualización .....	8
Introducción .....	9
1.1 Conceptos y herramientas ambientales. ....	9
1.1.1 Unidades de gestión .....	12
1.1.1.2 Primeros modelos. Modelo latinoamericano.....	13
1.2 Marco político e institucional de las áreas naturales protegidas en Argentina .....	15
1.3 Planificación para la integración de áreas naturales protegidas .....	18
Conclusión parcial.....	19
Capítulo II: Sistema federal de áreas protegidas .....	20
Introducción .....	21
2.1 Marco legal de las áreas naturales protegidas .....	21
2.1.1 Estructura nacional. Sistema federal de áreas protegidas .....	25
2.1.1.2 Consejo federal de medio ambiente .....	26
2.2 Análisis de categorías de áreas protegidas y su correspondencia con la unión internacional para la conservación de la naturaleza.....	28
2.3 Manejo de las áreas protegidas.....	29
2.4 Sostenibilidad del sistema .....	30
2.5 Los sistemas de áreas protegidas en el derecho comparado.....	32
Conclusión parcial.....	35
Capítulo III: Sistema provincial de áreas protegidas .....	37
Introducción .....	38
3.1 Reseña histórica de las áreas protegidas en San Juan .....	39
3.2 Estructura provincial. Sustento normativo .....	43
3.3 Objetivos Generales .....	46
3.4 Actividades del sistema provincial.....	47
3.5 Categorías de áreas protegidas en la provincia .....	50
3.6 Áreas protegidas privadas .....	54
Conclusión parcial.....	55
Capítulo IV: Regimen sancionatorio.....	57

Introducción .....	58
4.1 Agentes de conservación.....	58
4.2 Consejo provincial de conservación.....	60
4.3 Infracciones y penalidades .....	61
4.4 Fondo provincial de preservación .....	62
Conclusión parcial.....	63
Conclusiones .....	65
Bibliografía .....	69
Doctrina:.....	69
Legislación: .....	69
Jurisprudencia: .....	70

## **Introducción**

El derecho ambiental, implica un nuevo orden jurídico que ha experimentado considerables avances a lo largo de los últimos años, acarreado consecuencias jurídicas, políticas e institucionales, las que en Argentina tuvieron manifestación expresa a partir de la reforma constitucional de 1994 incorporando en su artículo 41 de manera específica la cuestión ambiental, en consonancia con la evolución del derecho ambiental internacional a partir del programa de Naciones Unidas para el medio ambiente, la conferencia de Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo de Río de Janeiro, y el posterior protocolo de Kyoto. Surgiendo a partir de ese momento en Argentina la elaboración de normas de presupuestos mínimos de protección del ambiente, como fue el nacimiento de la norma fundamental Ley 25.675 de presupuestos mínimos para la gestión sustentable del ambiente del 27 de noviembre de 2002 conocida como ley general de ambiente, y la consiguiente evolución normativa hasta nuestros días.

En esta disciplina, las normas se encuentran dispersas en todo el ordenamiento jurídico, así como proliferan en diferentes niveles y jerarquías con el tiempo, por lo cual es necesario organizar la normativa ambiental para lograr su definitiva institucionalización de manera creativa y estratégica (Nonna, Dentone y Waitzman, 2011).

En este sentido, y de acuerdo con nuestro sistema federal de gobierno se presenta la dificultad, que implica el desafío de definir y aplicar una política para todo el territorio nacional de protección integral del ambiente, sin que con ello se invadan facultades que son de competencia exclusiva de las Provincias, por lo que es necesario articular acciones legislativas de manera transversal y vertical, de modo que se asegure la relación de la Nación con las Provincias, y de éstas entre sí. Ello para evitar que las normas de un Estado aumenten incoherentemente, tornándose estas contradictorias, superpuestas, o incompletas. Implicando que el sistema jurídico, de manera paradójica, se encuentre contaminado legislativamente.

De acuerdo con lo dispuesto en la resolución N° 92/04 del Consejo Federal del Medio Ambiente, en el que se expresan las opiniones de las provincias de manera concreta en el asunto, en su artículo 1 define que se entiende por presupuesto mínimo al:

Umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso

inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las Provincias<sup>1</sup>.

El ordenamiento ambiental territorial es un instrumento de política pública de gestión destinado a garantizar el correcto uso de los recursos ambientales de conformidad a lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 de la ley general de ambiente N° 25.675, y en esa línea establece la Constitución Nacional reformada de 1994 en su artículo 124 que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, por lo que la mayoría de éstas en virtud de la prerrogativa del artículo 41 del mismo cuerpo normativo, que dispone que las provincias dictarán las normas necesarias para complementar las leyes que contengan los presupuestos mínimos de protección dictadas por la Nación, han creado sus propias normas jurídicas de áreas naturales protegidas para aplicar en sus respectivos territorios.

Desde el punto de vista federal, de acuerdo con el doble orden de gobierno, encontramos las áreas naturales protegidas que se encuentran en jurisdicción nacional reguladas por la Ley de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales N° 22.351 de 1980, estableciendo como autoridad de aplicación a la Administración de Parques Nacionales. Sin embargo, Argentina no cuenta con un marco jurídico e institucional regulatorio unificado para todas las áreas naturales protegidas, ya sean de jurisdicción nacional o provincial, por lo que cada provincia se rige por su norma específica, y la Nación por la ley mencionada anteriormente, conformando un sistema normativo disperso y sin articulación común.

Así las cosas, el problema de investigación que motiva el presente trabajo implica indagar y analizar el régimen jurídico de áreas naturales protegidas establecido por la provincia de San Juan, con el objetivo de dilucidar y determinar si el mismo resulta eficaz y suficiente para garantizar la protección, conservación, y desarrollo sustentable de las áreas naturales protegidas

---

<sup>1</sup> Resolución COFEMA N° 92/04. Ushuaia 17/9/04.

existentes en la provincia, atento a la falta de una ley nacional que instituya presupuestos mínimos jurídicos que fije pautas generales comunes de protección ambiental mínima sobre áreas protegidas para todo el país y la dispersión de jurisdicciones en la materia.

Para el logro del propósito establecido, se llevará adelante una investigación de tipo descriptivo cualitativo, fijando como parámetros temporales el año 1994 en que se reguló de manera expresa la protección del ambiente en la Constitución Nacional, con el consecuente dictado de las normas de presupuestos mínimos de protección como es la Ley 25.675, y la entrada en vigencia en la Provincia de San Juan de las Leyes 606-L y 607-L sobre áreas naturales protegidas y su respectivo régimen sancionatorio. Así en primer lugar, se tratará de describir y comprender el régimen de áreas naturales protegidas tanto a nivel nacional como provincial, para luego explorar y mediante el uso de estudios doctrinarios, jurisprudenciales, y legislación vigente, poder arribar a una conclusión, que permita dar respuesta al problema planteado.

Atento a ello, en el primer capítulo se procederá a la conceptualización y determinación de las herramientas en cuanto a las áreas naturales protegidas, el marco legal y político de las mismas, como así también la planificación para su desarrollo que ofrezca las condiciones necesarias para suplir la dispersión normativa y fijar un régimen jurídico común. En el segundo capítulo se abordará el sistema federal dispuesto para el manejo y gestión de las áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional. En el tercer capítulo se pretende analizar de manera pormenorizada el sistema de áreas naturales protegidas de la provincia de San Juan, indagando en el cuarto capítulo todo lo relativo al régimen sancionatorio previsto en el mismo. Por último, se procederá a la elaboración de las conclusiones que permitan determinar y precisar la eficacia y suficiencia del régimen jurídico vigente de la provincia de San Juan para la protección y el desarrollo sustentable de las áreas naturales protegidas existentes en la misma, y en última instancia prever una propuesta de solución legislativa para el establecimiento de un régimen jurídico unificado para todo el país.

## **Capítulo I: Área natural protegida. Conceptualización**

## **Introducción**

Es preciso a los fines de abordar la problemática planteada, comenzar con el desarrollo de los conceptos básicos generales relativos a las áreas naturales protegidas que permitan definir a las mismas para lograr su conocimiento pormenorizado, el cual se pretende tomar como punto de partida de la presente investigación. Ello, con el desarrollo de su correlato necesario, relativo al estudio de los diferentes modelos de gestión, signados por el marco político e institucional que el país adoptó a lo largo de los años, marcando la importancia necesaria de la planificación en la gestión de áreas protegidas.

En primera instancia se fijará en este capítulo, el concepto de medio ambiente, del cual derivan y en el que se desarrollan los sistemas de áreas protegidas como instrumentos de gestión para el ordenamiento territorial del mismo, regidos por un régimen jurídico determinado. Entendiendo que el sistema de áreas protegidas constituye un medio idóneo para el desarrollo sostenible del medioambiente.

Posteriormente se abordará el marco político e institucional en el que ha evolucionado el sistema de áreas protegidas en Argentina, sobre todo teniendo en cuenta la evolución experimentada de las áreas naturales protegidas desde 1995 hasta la actualidad, analizando el hecho de que esta evolución no estuvo fundada en un estrategia planificada que siguiera una política pública común de carácter nacional de dirección sustentada., sino más bien marcada por el desarrollo legislativo de las provincias en sus territorios respectivos.

Por último, se hará referencia a la necesidad de una planificación integral que exige el desarrollo de un sistema unificado y general de áreas protegidas para el desarrollo sustentable de la biodiversidad en nuestro país, a través de la confección de programas e iniciativas del Estado garantizando la participación ciudadana en la elaboración de un sistema de gestión democrático de áreas protegidas que permita la creación de un régimen jurídico uniforme y común para todo el país.

### **1.1 Conceptos y herramientas ambientales.**

La importancia de la conservación de nuestros recursos naturales y la gestión adecuada de los territorios plasmada en la constitución nacional, y en algunas leyes nacionales y provinciales, como así también en importantes y diversos convenios internacionales, demuestra que la administración correcta de estos espacios de conservación garantiza la permanencia de una fuente

inagotable de bienes y servicios ambientales para la sociedad, con lo cual se permite la posibilidad de generar un legado natural para las generaciones futuras. En la actualidad, la forma difundida de administración de territorios a conservar que mejores resultados ha dado es mediante la creación de áreas naturales protegidas. Las mismas implican la existencia de un verdadero activo de biodiversidad y de espacios medioambientales en los que se encuentran recursos naturales extraordinarios, cuya estimación se podrá apreciar recién cuando concretamente se vislumbre: agua pura, oxígeno, medicinas, recursos genéticos, bellezas escénicas, saberes milenarios de culturas ancestrales, recursos para la industria, producción, y turismo, entre otras. Asimismo, se debe tener en cuenta que mediante el sistema de áreas protegidas se reconoce en la naturaleza la existencia de la verdadera riqueza para el hombre.

Por ello es preciso conceptualizar en primer término el medioambiente, que configura la plataforma en donde se desarrolla y el cual se busca proteger mediante el sistema de áreas protegidas. Así, se sostiene desde una concepción amplia, que por ambiente se entiende el conjunto de aquellos valores tanto naturales, sociales como culturales, que existen en un lugar y un momento determinado, y que influyen en la vida de los hombres y en las generaciones venideras. No se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida, sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura (Bidart Campos, 2005). Entendiendo por medioambiente, el “sistema constituido por factores naturales, culturales y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste” (Botassi, 2004, p. 96).

De conformidad a la definición brindada por la comisión mundial de parques nacionales y áreas protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ( en adelante UICN), en la que concuerdan el derecho comparado de los estados miembros, “las áreas protegidas son superficies de tierra y/o mar especialmente consagradas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y recursos culturales asociados; y que son manejadas a través de medios jurídicos u otros medios eficaces” (Gobierno de San Juan, 2010, p. 19).

Por ello, éstas constituyen el principal medio de ejecución del ordenamiento ambiental territorial, entendiendo por tal a ese mecanismo mediante el cual se controla y dirige a través de

la regulación del Estado, obligatoria para todos, la consolidación y organización espacial de las actividades del hombre en un territorio determinado.

Esta definición va en consonancia con el convenio sobre la diversidad biológica, aprobado por la ley 24.375 del Congreso de la Nación Argentina. El convenio internacional mencionado, recomienda establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde se precisen medidas especiales para conservar la diversidad biológica bajo amenaza. La importancia de las áreas protegidas está reconocida mundialmente ya que no sólo garantizan la conservación de las especies, también aseguran la protección de las cuencas superficiales y subterráneas y el equilibrio biológico de las áreas vecinas. Al mismo tiempo, algunas áreas protegidas cuentan con poblaciones humanas estables, otras admiten ciertos usos productivos como el turismo y el aprovechamiento sustentable de algún recurso natural. Las áreas protegidas son reservorios no solo de la biodiversidad sino también de agua dulce, siendo además un espacio ideal para la investigación científica y el estudio de los procesos ecológicos.

Las áreas protegidas no son espacios sin uso, son porciones que representan para la sociedad activos muy importantes desde el punto de vista económico en atención al ordenamiento territorial ambiental como instrumento de gestión, denominándose las por algún sector de la doctrina como “activos sociales”. La génesis de áreas protegidas es de suma importancia para la preservación y promoción del desarrollo sustentable del medio ambiente y de los recursos naturales existentes, ya que de esa manera se procede a la constitución de un velo legal sobre determinadas zonas, respecto a las cuales se exigirá la toma de conciencia sobre las consecuencias que la actividad humana puede ocasionar en ese lugar. De acuerdo con la definición de ambiente que se precisó, la interrelación que existe entre la dimensión económica, social, ambiental y cultural, demuestra que éstas se necesitan las unas a las otras para el desarrollo del ser humano y la satisfacción de sus necesidades más elementales, sin embargo, se torna imprescindible encontrar el equilibrio entre dichas dimensiones que permita el desarrollo sostenible del medioambiente. Y en ese sentido las áreas naturales protegidas, constituyen un instrumento de gestión necesario para lograr un manejo racional de los recursos naturales y por ende un desarrollo económico responsable y comprometido con el medioambiente (Gobierno de San Juan, 2010).

### **1.1.1 Unidades de gestión**

A los fines de unificar criterios para el despliegue del ordenamiento territorial ambiental que permita la conservación y utilización de los recursos naturales de manera sustentable, la UICN definió en 1994 y categorizó a las diferentes áreas naturales protegidas que existían hasta ese momento en los diferentes países del mundo, denominándolas categorías de manejo, y agrupándolas en el número de 6, de acuerdo al objeto de conservación que se tuvo en cuenta al tiempo de crearse el área protegida y a las disposiciones por las cuales se rigen en cuanto a su manejo para cumplir con el objeto.

Estas categorías son las siguientes: categoría I - Reserva Natural Estricta que tiene por objeto la protección integral, con una máxima restricción al ingreso de las personas, permitiendo solo la presencia de personas de control e investigadores; categoría II – Parque Nacional o Provincial que se caracteriza por la conservación de ecosistemas y permite el turismo, procurando que no haya personas de manera permanente asentadas en el lugar, permitiendo el acceso con fines recreativos-turísticos, educativos y científicos compatibles con la conservación de la biodiversidad; categoría III - Monumento Natural cuyo objeto es la conservación de sus características especiales naturales; categoría IV – Área de Manejo de Hábitat o Especies que se caracteriza por la conservación de manejo activo, con cierto grado de manipulación del ambiente para beneficiar a alguna especie, y este es el objetivo particular de protección; categoría V – Paisaje Protegido que persigue la conservación de paisajes y recreación, priorizando valores escénicos, culturales e históricos, sobre los del ambiente; y categoría VI – Área Protegida con Recursos Manejados, que persigue el uso sustentable de ecosistemas naturales, permitiendo asentamientos humanos y actividades productivas basadas en la extracción ordenada de productos de la naturaleza, además del turismo (Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre, 2007).

Estas categorías de áreas protegidas deben ser creadas por ley, definiendo en cada una de ellas las zonas de manejo, entendidas éstas como subdivisiones dentro del área protegida, determinadas a través del proceso de zonificación que prevea el instrumento de creación comúnmente denominado plan de manejo que determina su categorización, todo lo cual debe ser aprobado por la autoridad de aplicación, debiendo establecerse la creación de un órgano administrador como sujeto integrante del área protegida creada. Vale aclarar, que la creación de un área protegida puede comprender más de una categoría de manejo en su interior.

Esta clasificación efectuada por la UICN es a los fines de lograr un entendimiento entre todos los países, para organizar y definir a las áreas protegidas, en pos de crear un marco jurídico internacional uniforme. Sin embargo, hay que estar a lo que cada país o provincia, mediante su propia normativa establece con respecto a las categorías de áreas protegidas, pudiendo prever otras distintas, con lo cual habrá que fijar su equivalencia con la prevista en la clasificación internacional.

### **1.1.1.2 Primeros modelos. Modelo latinoamericano**

Desde los primeros tiempos, se puede observar la existencia de áreas protegidas, como fueron los sitios sagrados para las culturas originarias de América, tal es el caso de la cultura andina en cuyo. Estos grupos organizaron sus territorios de manera similar a lo que actualmente ocurre, y siguieron pautas y reglas de consolidación muy parecidas.

Comúnmente la delimitación de un determinado territorio estaba asociado a la importancia social, cultural, y religiosa que presentaba para sus miembros, los cuales eran considerados sagrados y ecológicamente muy importantes atento a los recursos naturales existentes de los cuales dependían para vivir, no imperando el concepto de conservación ambiental como en nuestros días. La protección encontraba su fundamento en la dependencia de los recursos de un determinado hábitat. Este sistema de protección de la tierra, configurativo de áreas protegidas, tenía un sistema protectorio fundado en un marco religioso y no jurídico, por ello las áreas protegidas se llamaban sitios sagrados, quedando bajo la regulación de la religión, que era lo único en que estas culturas originarias creían. De esta manera, se crearon las primeras áreas protegidas de América, las que lamentablemente no perduraron en el tiempo, pero marcaron la necesidad del ordenamiento ambiental del territorio.

En cuyo las primeras manifestaciones se encuentran con los cazadores-recolectores de la industria Fortuna que datan de 6500 a 6000 a.C. y constituyen los antecedentes más remotos de la ocupación humana en la región; forman parte de un horizonte de puntas lanceoladas y pedunculadas que abarca toda la zona andina del continente sudamericano y que establecían sus puestos de cacería semipermanentes en los valles interandinos de la región como lo prueban los instrumentos líticos en superficie encontrados en las vegas de los arroyos del área. Posteriormente una población, posiblemente proveniente del sur y denominada por Gambier (1993) cultura Morrillos, se instaló sobre la cordillera de San Juan, en Calingasta y, siguiendo los

movimientos estacionales de los guanacos, ocupó tanto estos valles interandinos como el río colorado en los años 5900 a 2500 a.C. migrando durante el invierno hacia la costa chilena y los valles más bajos. Otra cultura que se encontró presente en la región fue la cultura de Ansilta, caracterizada como una cultura de cazadores recolectores con alfarería e incipiente agricultura de zapallo, porotos, mate, quínoa, a los cuales se sumó, desde el 300 a.C., el maíz. La caza y la recolección junto con la cría de algunas llamas fueron las actividades económicas más importantes. Esta cultura está ubicada temporalmente entre el 1700 a.C. y 500 d.C. y estaba asentada en la zona del río colorado, departamento de Calingasta, San Juan entre los 2.000 y 3.000 metros sobre el nivel del mar. Estos lugares integran una serie de sitios investigados, de los cuales se destacan grutas a lo largo del río colorado que nacen en el cerro mercedario, como manifestaciones de áreas protegidas y ordenamiento territorial para el aprovechamiento de los recursos naturales (Gambier, 1993).

Con el correr de los años y la creación del primer parque nacional o área natural protegida moderna que tuvo lugar en Estados Unidos en el año 1872 conocido como el parque nacional Yellowstone, surge el nuevo concepto moderno de área protegida que pone el acento en la disposición de los servicios de los recursos naturales a favor de los visitantes, en contraposición al carácter sagrado de los sitios de la antigüedad. Muchos sistemas de áreas protegidas siguieron este sistema, dotando incluso estas áreas de infraestructura y personal para la atención y esparcimiento del turista.

En Europa, atento a la modificación de sus ecosistemas lo cuales se encontraban totalmente alterados, se ideó un sistema de áreas protegidas basado en las especies silvestres emblemáticas y su población a conservar, colocándolas en el centro de la regulación.

Así las cosas, surge en América latina un nuevo modelo de áreas protegidas, el que no coincide con ninguno de los descriptos anteriormente. En este empieza a tomar fuerza la idea de biodiversidad lo que hizo que la gente se interese más en los recursos naturales, sobre todo en aquellas zonas donde abundan la mayor cantidad de recursos. El propósito principal del sistema latinoamericano se centra en la biodiversidad dada la pureza, es decir lo prístino de su territorio.

La realidad latinoamericana impulsó a que expertos de diversos países reformularan el concepto de creación y gestión de áreas protegidas, teniendo en cuenta el impacto social sobre los aspectos culturales y productivos que lleva a definir el manejo de un área protegida como un proceso complejo, integrado y participativo desde todos los sectores de la sociedad para el

aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Este criterio fue elaborado por la Escuela Latinoamericana de Áreas Protegidas, que sostiene que a través de un sistema jurídico uniforme y común debe realizarse la planificación de la elaboración de un proceso continuo, en el que tanto funcionarios, técnicos y actores sociales participen en la toma de decisiones en forma conjunta (Gobierno de San Juan, 2010).

## **1.2 Marco político e institucional de las áreas naturales protegidas en Argentina**

La Argentina no desarrolló en las últimas décadas un marco político integral en materia de áreas protegidas, aparte de la política institucional referida a la Administración de Parques Nacionales, esto último producto de la experiencia nacional en la evolución del derecho ambiental. Probablemente esta falta de desarrollo se deba a sus condiciones naturales, históricas, políticas y demográficas particulares. Sin embargo, desde la década pasada hasta la fecha, con el fin de minimizar los costos ambientales y sociales de las actividades del sector primario como por ejemplo la minería, estimuladas por la alta cotización internacional de sus productos, se busca el ordenamiento territorial ambiental, como instrumento de política pública destinado a garantizar el equilibrio en el correcto uso de los recursos naturales, resguardando las porciones de tierra donde se conservan el patrimonio natural y cultural de cada ecorregión, entendiendo por tal al “área extensa de tierra o agua que contiene un conjunto geográficamente distintivo de comunidades naturales que comparten la gran mayoría de sus especies y dinámicas ecológicas, condiciones medioambientales, e interactúan ecológicamente de manera determinante para su subsistencia a largo plazo” (López Alfonsín, 2016, p. 19).

Así las cosas, es que se produjo un notable crecimiento de las áreas naturales protegidas en la Argentina desde 1995 hasta la actualidad, pero éste no estuvo fundado en un estrategia planificada que siguiera una política pública común de carácter nacional de dirección sustentada en estudios previos para tener un diagnóstico de la realidad a regular, sino que estuvo marcado por el desarrollo legislativo de las provincias en cada uno de sus territorios.

En ese camino, con el fin de ampliar, jerarquizar y priorizar las políticas destinadas al medio ambiente y al desarrollo sustentable, como objetivo estratégico del desarrollo nacional y su asociación con la calidad de vida de todos los habitantes, se creó por decreto 13/2015 el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, transfiriéndose también a este nuevo ministerio, la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado que se

encontraba en la órbita del Ministerio de Turismo<sup>2</sup>. Asimismo, mediante decreto N° 232/2015, modificatorio del decreto N° 357/2002 de Presidencia de la Nación, se creó en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Subsecretaría de planificación y ordenamiento ambiental del territorio, cuyos objetivos son asistir en todo lo referente a la planificación y ordenamiento ambiental del territorio; asistir en todo lo relativo al diseño e implementación de la política nacional vinculada al uso racional de los recursos naturales, conservación de la biodiversidad, desarrollo de instrumentos e implementación de políticas tendientes a la sustentabilidad social, económica y ecológica, con estrategias a nivel regional; asistir técnicamente para la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la instrumentación jurídica administrativa del ordenamiento ambiental del territorio, el uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental; y promover, diseñar y evaluar políticas, programas y proyectos vinculados a la planificación ambiental del territorio<sup>3</sup>.

Todo ello muestra la clara intención del cambio de rumbo en la búsqueda de la implementación del convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica en el país; de la estrategia nacional de biodiversidad aprobada en 2003; la coordinación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que integra la gestión ambiental del gobierno nacional con las de provincias; y las respectivas coordinaciones del programa del hombre y la biósfera de la UNESCO y de la convención de Ramsar.

En el ámbito judicial, sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación ante la demanda de una ciudadana argentina contra la provincia de Buenos Aires a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial 11.366, que homologó un convenio celebrado para la construcción de una muralla de 30 kilómetros sobre el río de la plata, con el propósito de recuperar y sanear una fracción de tierra y preservarla de las sudestadas. La actora basó su impugnación en que la norma fue adoptada a pesar de los informes negativos de su impacto ambiental y que sería inconstitucional por vulnerar el “Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo” celebrado con la República Oriental del Uruguay mediante Ley 20.645 del 31 de enero de 1974, al alterar los límites de la costa argentina y no haber cumplido con la participación de una comisión administradora, exigida para medidas de esta naturaleza. Ante ello entendió la

---

<sup>2</sup> Decreto 13/2015. Presidencia de la Nación 11/12/2015. Boletín Oficial de la República Argentina.

<sup>3</sup> Decreto 232/2015. Presidencia de la Nación 22/12/2015. Boletín Oficial de la República Argentina.

Corte que no corresponde su competencia originaria en una causa en que se han puesto en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local y de competencia de los poderes locales, como es la protección ambiental, reconociendo en las autoridades locales provinciales tal facultad.<sup>4</sup> Con lo cual si bien todo aquello que altere la jurisdicción local compete a la provincia respectiva, es preciso en cuanto a la protección del medioambiente la acción del orden nacional a fin de que fije presupuestos mínimos de protección ambiental con los necesarios mecanismos específicos a fin de lograr una eficaz y suficiente regulación que permita establecer un régimen uniforme y común para todo el país siguiendo políticas públicas de desarrollo sustentable, y así la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en razón de la materia proceda ante la existencia de prescripciones constitucionales de carácter nacional, ley del congreso o tratados, que indiquen que la cuestión federal sea la predominante en la causa. Actualmente, se puede observar la debilidad institucional ante la falta de la regulación de un derecho no suficientemente tutelado o garantido.

Así las cosas, y en sentido contrario ante la presencia de regulación en la materia y mediante el dictado de presupuestos mínimos de protección del ambiente resulta competente la justicia ordinaria para entender en una causa en virtud de un análisis armónico de la ley 24.051 y el artículo 41 de la Constitución Nacional, que atribuye a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Esta causa tuvo su origen en que personal policial secuestró en las proximidades de un lubricentro bidones plásticos de aceite y de aditivos, filtros usados, estopas, trapos y aserrín, todos ellos con restos de derivados de hidrocarburos, arrojados dentro de un contenedor para residuos domiciliarios. El Juez federal declinó su competencia por considerar que no se verificaban los supuestos de excepción de la ley 24.051, criterio rechazado por el Juez local por considerarlo prematuro. Ante la insistencia del Tribunal de origen quedó trabada la contienda negativa de competencia sometida ante la Corte.<sup>5</sup> Y así en virtud de un análisis armónico de la ley 24.051 de residuos peligrosos sancionada el 17 de diciembre de 1991 y el artículo 41 de la Constitución Nacional, que atribuye a la Nación la facultad “de dictar las normas que contengan los

---

<sup>4</sup> C.S.J.N., “Roca, Magdalena C/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos: 318:992 (1995).

<sup>5</sup> C.S.J.N., “Lubricentro Belgrano S/ inf. Ley 24.051”, Fallos: 323:163 (1995).

presupuestos mínimos de protección del ambiente, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”, corresponde la competencia ordinaria cuando no se verifica un supuesto de afectación fuera de los límites de una provincia.

### **1.3 Planificación para la integración de áreas naturales protegidas**

De acuerdo con lo observado en el ámbito internacional y en el caso de algunas provincias, resulta necesaria la planificación del desarrollo integral de las áreas naturales protegidas en el orden nacional a los fines de proceder a su eficaz protección, y sustentabilidad de los recursos naturales existentes en ellas, en relación con las actividades económicas que puedan desplegarse en el aprovechamiento de dichos recursos para atender las necesidades humanas. Por lo cual, es imprescindible que esta conservación esté sujeta a planes, programas y políticas relevantes de tipo sectorial o intersectorial.

Nuestro país en la actualidad no cuenta con una planificación general de desarrollo económico o de ordenamiento ambiental del territorio a nivel nacional o regional que permita fijar pautas comunes, para equilibrar los intereses de los ciudadanos con los económicos y las limitaciones ambientales. Sin embargo, existen proyectos de diversos sectores de la sociedad, los cuales no maduran y por lo tanto no llegan a dar sus frutos, por la falta de consenso que todavía existe en una materia tan importante como es la de las áreas naturales protegidas, ya sea porque se trata de iniciativas recientes, o porque fueron instrumentadas jurídicamente de manera errónea.

La problemática ante la falta de un plan de desarrollo general integral que contenga las normas jurídicas necesarias para la integración de las áreas protegidas está dada por la falta de visión en la conservación del patrimonio natural, en contraposición a aquellas actividades de expansión productiva del sector primario y comercial fuertemente arraigadas en un determinado territorio. Para generar esta visión y poder discutir planes de desarrollo nacionales del ordenamiento ambiental, es necesario que se generen ámbitos de diálogo por parte del Estado, para definir una política pública consensuada, donde resultará clave en el proceso la participación pública de los ciudadanos, y poder así lograr la elaboración de normas para el desarrollo de un modelo de ordenamiento que realmente refleje las expectativas de los diversos sectores e intereses, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

## **Conclusión parcial**

Concluido el desarrollo del presente capítulo, puede sostenerse que el sistema de gestión de áreas naturales protegidas como instrumento de gestión para el ordenamiento territorial ambiental resulta de suma relevancia para atender y resolver el problema de la evolución de nuestra sociedad en el aprovechamiento de los recursos naturales que encontramos en el medioambiente del que formamos parte, de una manera sostenible que permita la protección del mismo para garantizar su subsistencia para las generaciones venideras, dando cumplimiento así de manera parcial al mandato constitucional de protección del ambiente receptado luego de la reforma de 1994 por el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina.

Es importante destacar la evolución que se ha manifestado en el sistema de áreas protegidas a nivel internacional sobre todo a partir de la actividad desplegada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza a través de la comisión mundial de parques nacionales y áreas protegidas, en la cual se han elaborado y desarrollado los conceptos básicos, que permitieron a las naciones miembros definir en sus territorios y determinar las áreas de conservación existentes, y fijar un sistema de gestión fundado en un régimen jurídico uniforme, general, común y sistematizado, siguiendo la categorías de gestión creadas con la finalidad de fijar criterios comunes que permitan una administración eficiente.

Así las cosas, Argentina no desarrolló un sistema de áreas protegidas común para todo su territorio, dando cumplimiento parcial como se sostuvo a la manda constitucional de protección del ambiente relativo al sistema de áreas protegidas, dado que hasta la fecha no se cuenta con un sistema uniforme, general y común para todo el país, sino que las mismas se rigen por los ordenamientos jurídicos provinciales que legislan en la materia presentado una dispersión jurídica que es necesario unificar a través de la creación de una ley nacional que fije los presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas en Argentina, acompañado de un marco político e institucional que fije las políticas públicas de gestión en conjunto con las provincias y asegurando la planificación mediante la participación ciudadana que garantice la constitución de un sistema democrático.

## **Capítulo II: Sistema federal de áreas protegidas**

## **Introducción**

A los fines de conceptualizar el sistema de áreas protegidas vigente en Argentina, se procederá al análisis del marco legal respectivo que sustenta el mismo, discriminando de conformidad a nuestro orden federal de gobierno en primer lugar, lo previsto por la Constitución Nacional relativo a la regulación de los presupuestos mínimos de protección del ambiente distinguiendo la competencia al respecto de la Nación en coordinación y concurrencia con la de las Provincias. Para luego de ello examinar y definir la estructura, instrumentos y categorías de gestión previstos por la ley nacional 22.351 de Parques Nacionales que rige el sistema de áreas protegidas de carácter federal en Argentina.

Atento a ello, y de acuerdo a la dispersión legal en la materia se abordará la composición de la estructura institucional del sistema de áreas de conservación federal, mediante el cual se concretan la diferentes líneas de acción que fija la ley para la protección de éstas, sobre todo con la iniciativa del Consejo Federal de Medio Ambiente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y la administración Nacional de Parques Nacionales como autoridad de aplicación de la Ley 22.351, los cuales constituyen el Sistema Federal de Áreas Protegidas (en adelante SIFAP).

Asimismo por último, es importante destacar en cuanto al derecho comparado, los sistemas de áreas protegidas vigentes en España y Estados Unidos en los cuales se advierte la importancia que estos representan para la conservación de la naturaleza, ya sea partiendo de la protección de determinadas especies autóctonas como en el caso de España, o poniendo el foco en la conservación en relación a la actividad que el hombre despliega en esos territorios, brindándole servicios e infraestructura para su disfrute y previniendo acciones destructivas como es el caso de la regulación de Estados Unidos .

### **2.1 Marco legal de las áreas naturales protegidas**

El régimen jurídico nacional de áreas naturales protegidas en Argentina se encuentra constituido tanto por normas de carácter constitucional, como administrativas y ambientales. De conformidad al régimen federal de gobierno, a partir de la reforma constitucional de 1994, le corresponde a las provincias, conforme al artículo 124 de la Constitución Nacional, el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y atento a la disposición del artículo 41 del mismo cuerpo normativo, les corresponde también complementar las normas de

presupuestos mínimos de protección del ambiente dictadas por la nación, por lo que cada una de estas provincias tiene la jurisdicción en la materia comprendiendo lo relativo a las áreas naturales protegidas y su gestión, por lo que la mayoría de éstas cuenta con su propia ley.

De acuerdo a ello, a la jurisdicción nacional corresponde a través del congreso de la nación dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, para lo cual deben fijar la regla básica de alcance general; en tanto que los estados provinciales deberán a través de sus legislaturas dictar la normas complementarias de protección ambiental, maximizando los estándares mínimos establecidos por la nación cuando sea necesario, dándoles un alcance específico acorde a la realidad provincial particular. Es decir, la nación sanciona la política general común para todo el país; y las provincias, la legislación sustancial para sus propios recursos locales, lo cual todavía no se cumple.

La excepción a esta regla viene dada por la Ley N° 22.351 de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales respecto a las áreas protegidas de jurisdicción nacional, cuya autoridad de aplicación establecida es la Administración Nacional de Parques Nacionales. Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, nuestro país no dispone de un régimen jurídico que establezca las pautas generales y comunes para el desarrollo del ordenamiento ambiental del territorio a través de las áreas naturales protegidas para todo el país. De esta manera, se puede observar que no se llevó adelante un federalismo de concertado entre el estado federal y las provincias, sin excluir dentro de las últimas a sus municipios para la concertación interjurisdiccional y el ejercicio de los instrumentos de gestión pública ambiental previstos en la Ley 25.675 para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, que permita la creación de un sistema jurídico común, tal como enseña Bidart Campos (2005) con respecto al artículo 41 de la Constitución Nacional que propone competencias concurrentes de características especiales en relación al derecho ambiental.

Rige, en definitiva, ante la ausencia de un sistema jurídico-institucional único, la legislación que cada provincia establece para su propio territorio, rigiendo respecto de aquellas áreas protegidas de carácter federal la Ley 22.351 de parques nacionales.

Es importante mencionar que los primeros antecedentes en áreas protegidas en la Argentina se remontan a un decreto del primero de febrero de 1904 cuando se aceptó la donación de un terreno donde hoy existe el parque nacional Nahuel Huapi. Allí se establece por primera vez un parque nacional que no podía concesionarse a particulares. Luego de ese antecedente se

sancionó la Ley 6.708 que estableció la adquisición de tierras para un gran parque nacional en la zona de las cataratas del Iguazú que hoy son parte del parque nacional Iguazú en la provincia de Misiones. Aquella primera legislación nacional fue el antecedente de la creación del sistema federal de áreas naturales protegidas en 1934 con la sanción de la Ley 12.103 que creó los parques nacionales Nahuel Huapi e Iguazú. El régimen legal de los parques nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales recién sería aprobado en 1980 en la forma de la Ley 22.351 que crea la Administración de Parques Nacionales y que fuera firmada por los tristemente célebres, Jorge Videla, José Martínez de Hoz y Albano Harguindeguy.

La ley de Parques Nacionales consta de 37 artículos, fue sancionada en el año 1980 sustituyó a sus antecesoras de 1934 y 1968, y por ésta se rigen actualmente todas las áreas protegidas de jurisdicción nacional existentes en el país. Mediante la misma se creó como órgano de administración a la Administración Nacional de Parques Nacionales, hoy formando parte como autoridad descentralizada del Ministerio de Ambiente de la Nación. Este organismo está dirigido por un directorio compuesto por un presidente, vicepresidente, y cuatro vocales, que toman decisiones mediante resoluciones administrativas con plena validez en la aplicación de la ley 22.351.

En ese sentido es oportuno analizar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en donde se pronunció respecto a la validez de las resoluciones de la Administración de Parques Nacionales 174/06, 007/08 y 249/08 por las cuales se rechazó el estudio de impacto ambiental del proyecto de globo aerostático cautivo, como así también la instalación de un globo aerostático en el área cataratas del Parque Nacional Iguazú, impidiendo así la rehabilitación de un edificio escolar existente en el lugar y la implementación de programas educativos propuesto por la provincia de Misiones, considerando que el hecho de que el inmueble en disputa pertenezca al dominio de la provincia no obstaba a la aplicación de la ley 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos y Reservas Nacionales, ya que el ejercicio de la jurisdicción que le compete a las autoridades nacionales se sustenta en el hecho de que el bien se encuentra emplazado en la Reserva Nacional Iguazú, y aquél no se ve limitado porque el bien está en cabeza de otras personas, pues dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes y correlativos, a tal punto

que el gobierno de la Nación puede tener absoluta y exclusiva jurisdicción, sin necesidad de que los lugares le pertenezcan en propiedad<sup>6</sup>.

La misma norma establece el mecanismo de creación de las áreas protegidas de jurisdicción nacional estableciendo en el artículo 1 la necesidad de su declaración por ley, crea la figura de guardaparques nacionales como servicio auxiliar para el control y vigilancia de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, éstas últimas son las tres categorías de áreas protegidas que reconoce la ley. Las cuales fueron ampliadas en el año 1990 por decretos de la presidencia de la nación 2148, 2149 y 453/94, en consonancia a la clasificación de categorías de manejo dispuesta por la UICN ut-supra mencionadas, incorporando las figuras de reserva natural estricta y reserva natural silvestre.

Entre las ventajas que presenta esta ley, atento a la falta de un régimen unificado de áreas protegidas, es dable destacar la previsión de un mecanismo de creación de áreas protegidas bajo alguna de las tres formas previstas por la ley, requiriendo que cuando se trate de un área en territorio de una provincia sólo podrá disponerse su creación previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva, ello de conformidad a su artículo 3.

Otra ventaja importante del régimen fijado por la ley de parques nacionales es la autarquía administrativa y descentralizada del órgano de administración, lo que le concede desde el punto de vista institucional solidez e independencia en la gestión de las áreas protegidas bajo su órbita.

No obstante ello, esta ley no establece criterios y pautas generales comunes para la creación, gestión y administración de áreas naturales protegidas para todo el país, ni tampoco prevé mecanismos de coordinación entre los distintos órganos competentes de las provincias con la Nación, como así tampoco la participación social a través de iniciativas de los particulares, organizaciones e instituciones civiles que permitan la elaboración de proyectos de mejora en la materia, para desarrollar una gestión sistémica para dar respuesta a la compleja y diversa problemática de la conservación de las áreas naturales protegidas de las diferentes jurisdicciones.

En definitiva, es necesario concretar un plan federal de desarrollo sustentable a lo largo del territorio nacional que fortalezca la federalización de la gestión ambiental, mediante la concertación y coordinación de criterios entre la Nación y las provincias para la elaboración de

---

<sup>6</sup> C.S.J.N., “Misiones, Provincia de C/ Estado Nacional”, Fallos: 338:362 (2015).

las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, todo ello a fin de dar cumplimiento a la manda constitucional del artículo 41 de la Constitución Nacional.

### **2.1.1 Estructura nacional. Sistema federal de áreas protegidas**

Atento a la disociación legal en la materia conforme a las diversas jurisdicciones provinciales que optaron por crear sus propias normas jurídicas de áreas protegidas, lo que se manifiesta asimismo en las instituciones, las cuales se ven debilitadas dado la falta de una política pública que la sostenga, ha comenzado un proceso de evolución del sistema nacional de áreas naturales protegidas, para definir una estructura jurídica-institucional que fije las reglas comunes generales para todo el país.

En este camino evolutivo, se creó mediante un acuerdo marco del 20 de marzo de 2003 el Sistema Federal de Áreas Protegidas ( en adelante SIFAP) entre la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Administración de Parques Nacionales, y el Consejo Federal de Medio Ambiente (en adelante COFEMA), el cual tiene por objeto integrar a las zonas de ecosistemas continentales terrestres o acuáticos o costeros marinos, con límites definidos y bajo algún tipo de protección legal, nacional o provincial, respecto de la conservación del ecosistema, que las autoridades competentes de las diferentes jurisdicciones inscriban voluntariamente en el mismo, sin que ello, de modo alguno, signifique una afectación al poder jurisdiccional.

Este sistema se rige por un marco estatutario acordado por los firmantes, en el que se establece que las áreas protegidas del SIFAP forman parte de un sistema en el que las diferentes jurisdicciones firmantes inscriben de manera voluntaria. Entendiendo que el SIFAP será un instrumento para la coordinación interjurisdiccional de las acciones de conservación en las áreas protegidas, el uso sostenible de sus componentes y de los recursos culturales asociados.

Entre las misiones más importantes de conformidad al marco estatutario de este sistema podemos mencionar aquellas que hacen referencia a la proposición de estrategias y políticas regionales, interprovinciales, nacionales e internacionales de conservación de la biodiversidad en el lugar y de los recursos culturales asociados, generando políticas y planes de desarrollo locales y regionales; promover la planificación de los sistemas zonales o regionales de áreas protegidas a escala biorregional, proponiendo la ampliación, el rediseño, la multiplicación, a fin de asegurar su conectividad; promover la elaboración de diferentes metodologías de planificación del manejo,

para su aplicación en las distintas áreas del sistema; proponer un sistema homologado de categorías de manejo de las áreas protegidas en base a objetivos comunes y el fortalecimiento institucional de los de sistemas provinciales de áreas protegidas incluyendo diferentes formas de gestión<sup>7</sup>.

De acuerdo al funcionamiento orgánico del sistema conforme al marco estatutario, el mismo es dirigido por un comité ejecutivo integrado por 8 miembros, 2 representantes correspondientes a los organismos nacionales respectivamente, y los restantes 6 corresponden a representantes de las provincias de las regiones en que se dividen las mismas, como es: NOA con Tucumán, Cuyo a través de San Juan, NEA por Misiones, Centro por Buenos Aires, Patagonia norte Rio Negro y Patagonia sur por Santa Cruz, quienes a su vez forman parte del COFEMA.

El comité ejecutivo se reúne cada seis meses, es presidido por miembros del COFEMA, llevando adelante acciones de coordinación para la concreción de criterios comunes para la gestión de las áreas protegidas. Sin embargo, este sistema federal hasta el momento ha funcionado de manera dificultosa, sin poder aunar los esfuerzos comunes de todos los actores para la concreción de proyectos concretos, careciendo de efectividad, lo cual es constatable ya que, de los 21,5 millones de hectáreas afectadas a alguna categoría de manejo de área protegida, 18,5 millones están a cargo o bajo jurisdicción de las provincias. Y de todas las provincias, sólo la mitad cuentan una capacidad mínima aceptable en la gestión de áreas protegidas, y solo 3 o 4 con una capacidad aceptable. Todo lo cual refleja un cuadro de situación muy desparejo, irregular y, sobre todo, deficiente, ante lo cual resultaría positivo un funcionamiento proactivo del SIFAP, que ayude a mejorar dicha situación (Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre, 2007).

### **2.1.1.2 Consejo federal de medio ambiente**

Por acta constitutiva del 31 de agosto de 1990, en la provincia de La Rioja se crea el Consejo Federal del Medio Ambiente, teniendo en mira que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida, una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales, y atento a que de acuerdo a nuestro orden federal

---

<sup>7</sup> Fuente: “Marco Estatutario del SIFAP” (2013). Recuperado el 29/09/2017 de: <http://sifap.ambiente.gob.ar/?IdArticulo=12567>

de gobierno, éste implica un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales, es que los Estados provinciales signatarios de dicha acta constitutiva deciden crear el COFEMA.

El COFEMA tiene como objetivos entre otros, formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales; Coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental, y en ese sentido en la contribución que debe realizar para la eficacia de un sistema federal de áreas protegidas para todo el país<sup>8</sup>.

Es una persona jurídica de derecho público constituida por una Asamblea, una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Administrativa, manifestándose a través de la asamblea la que se expide por medio de resoluciones, recomendaciones, y declaraciones. Siendo el COFEMA uno de los actores principales en el fortalecimiento del SIFAP, por lo cual cuenta con una Comisión especial sobre sistema nacional de áreas protegidas para asesoramiento en la materia que permita la elaboración estratégica de una propuesta para consolidar el sistema nacional. Sin embargo, si bien el COFEMA es el ámbito de concertación y articulación de acciones propicio para la conformación del sistema, en su institucionalización deben participar los organismos competentes tanto del nivel nacional como provincial<sup>9</sup>.

En una entrevista realizada el 22/05/2017<sup>10</sup>, la presidente del COFEMA sostuvo que a través de la comisión de biodiversidad y de la comisión de asuntos jurídicos y legislativos se está estudiando un proyecto de ley de presupuestos mínimos de áreas protegidas, a partir de una iniciativa del diputado nacional Mario Barletta, presidente de la comisión de recursos naturales del Congreso de la Nación. Y agrego en ese sentido, que para el COFEMA es muy importante que pueda organizarse ese sistema, que le dé una seguridad jurídica a todo aquello que implica la

---

<sup>8</sup> Acta Constitutiva COFEMA de 31/08/90.

<sup>9</sup> Resoluciones COFEMA N° 28/00, 38/00, 45/01 y 60/02.

<sup>10</sup> Entrevista realizada por el diario Jujuy al día el 22/05/2017 a la presidenta de COFEMA María Inés Zigarán.

protección de los recursos naturales que se desarrolla a través de la generación de las áreas protegidas. Y que además también se piensen en los recursos para el sostenimiento de las áreas protegidas.

Esta iniciativa fue presentada el 20/12/2016 bajo el número de expediente 8747-D-2016, encontrándose actualmente en la comisión de recursos naturales y conservación del ambiente humano, luego de ser tratado en la comisión de hacienda y presupuesto de la honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Entendiendo que, en una federación, el Estado central y los estados provinciales son miembros coordinados en un mismo plano de participación, de decisión plena y no subordinados entre sí; este es el eje meridiano de la nueva institucionalidad ambiental en nuestro país. Y al ser las provincias las dueñas originarias de los recursos naturales, el federalismo de consenso es la presencia misma del sistema federal de organización política. Constituyendo el COFEMA la expresión más real y contundente de los propósitos intrínsecos del federalismo de concertación, del federalismo de debate y de acuerdos al que aspira la Constitución Nacional reformada en 1994, siendo ratificada su acta constitutiva por la ley general de ambiente n° 25.675<sup>11</sup>.

## **2.2 Análisis de categorías de áreas protegidas y su correspondencia con la unión internacional para la conservación de la naturaleza.**

Las diferentes categorías de manejo de áreas protegidas tal como sostiene la UICN, son de suma utilidad como instrumento de gestión pública para el ordenamiento ambiental del territorio con la finalidad de propender al desarrollo sustentable de los recursos naturales dispuestos en un determinado territorio. La creación de áreas protegidas implica la asignación de espacios para la conservación de la biodiversidad, las que pueden crearse de acuerdo a las diferentes categorías de manejo reconocidas por la ley de parques nacionales vigente en Argentina, de manera que se complementen en el territorio conforme a la finalidad perseguida, así podrá crearse un área protegida estricta en una zona núcleo determinada y en su zonas aledañas otras áreas menos estrictas que sirvan de conexión u amortiguación de las actividades a desplegar en ese lugar.

De acuerdo a la legislación vigente, nuestro país admite en el ámbito federal, las siguientes categorías de manejo, las cuales encuentran su equivalencia en la clasificación de

---

<sup>11</sup> Fuente: “¿Qué es el COFEMA?”. COFEMA. Recuperado el 01/10/2017 de: <http://cofema.ambiente.gob.ar/?IdArticulo=3042>

categorías establecida por la UICN, así tenemos: Reserva Natural Estricta y Reserva Natural Educativas, incorporadas a las categorías previstas por la ley de parques nacionales, mediante los decretos N° 2149/1990<sup>12</sup> y 453/1994 respectivamente<sup>13</sup>, las cuales encuentran su equivalencia en la categoría I dispuesta por la UICN referida a Reserva Natural Estricta que se caracteriza por su máxima restricción de ingreso de personal, limitada a investigadores o personal de trabajo; Parque Nacional prevista por la ley 22.351 que encuentra su equivalencia en la clasificación internacional con la categoría II relativa a Parques Nacionales o Provinciales siendo su principal objeto la conservación de ecosistemas y el desarrollo del turismo; Monumento Natural equivalente a la categoría III de la UICN que persigue la protección de las cualidades naturales del lugar; y Reserva Nacional que equivale a la categoría de manejo VI dispuesta por la UICN caracterizada por la utilización de manera sustentable del área (Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre, 2007).

En el orden provincial, las áreas protegidas son clasificadas de diferentes formas en atención a las disposiciones de cada una de las provincias, previstas para la regulación de sus propias áreas ubicadas en sus territorios. Encontrando en la mayoría de los casos su correspondiente equivalencia en la clasificación dispuesta por la UICN, con la novedad de que algunas han creado categorías de carácter administrativo o dominial, como es el caso de las reservas municipales sin sujeción expresa a objetivos de manejo.

El SIFAP ha iniciado la tarea de fijar las pautas generales comunes para todas las áreas protegidas del país, que permita la homologación de las diferentes categorías de manejo, tanto en jurisdicciones provinciales como en la nacional, en consonancia con la clasificación dispuesta por la UICN, siendo una tarea que hasta la fecha no ha concluido.

### **2.3 Manejo de las áreas protegidas**

La ley de parques nacionales, regulatoria de las áreas protegidas de jurisdicción federal, crea en su artículo 14 como autoridad de aplicación un ente autárquico del Estado nacional, con competencia y capacidad para actuar respectivamente en el ámbito del derecho público y privado relativo a las áreas protegidas, denominado Administración Nacional de Parques Nacionales. Este tiene a su cargo el manejo, conservación, fiscalización, y la protección de las áreas bajo su

---

<sup>12</sup> Decreto N° 2149/1990, publicado en el Boletín Oficial del 18/10/1990.

<sup>13</sup> Decreto N° 453/1994, publicado en el Boletín Oficial del 29/03/1994.

régimen, cuyas funciones como policía administrativa serán ejecutadas por el cuerpo de guardaparques nacionales, quienes ejercerán sus funciones como servicio auxiliar y dependiente de la administración nacional de parques de conformidad al artículo 33 de la ley.

Asimismo, el cuerpo de guardaparques cumplirá su misión, sin perjuicio de las funciones de policía de seguridad y judicial que tienen asignadas en particular Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Aeronáutica Nacional, Policía Federal, las Policías Provinciales, en cuanto a los delitos y contravenciones que son de su competencia. Para ello se desarrolló un indicador de grado de control del que goza un área protegida, el cual consta de tres grados diferentes, iniciando con el grado aceptable como el que representa un mínimo aceptable de presencia y actividades en el territorio de protección; el grado insuficiente que implica una presencia periódica pero insuficiente como su nombre lo indica para la complejidad que conlleva la protección de un área determinada; y de grado nulo cuando no existe presencia del cuerpo en el lugar. Lamentablemente, de conformidad a la estadística elaborada por la autoridad de aplicación, es muy deficiente la presencia y control institucional en el territorio en las áreas protegidas bajo su jurisdicción, ello atento a la falta de un régimen general común para todo el país que establezca reglas uniformes para todas las áreas (Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre, 2007).

Es dable destacar, que en aquellos casos de provincias que dispongan de áreas protegidas sin contar con un cuerpo de protección, podrán mediante convenio entre la provincia con la administración nacional de parques nacionales requerir la colaboración del cuerpo de guardaparques en dichas áreas, ya que el mismo tiene jurisdicción y competencia sólo respecto de las áreas naturales protegidas de jurisdicción federal.

En la actualidad, el cuerpo de guardaparques nacionales ha incrementado en un 70 % su personal, sin embargo, este crecimiento no se ha manifestado en el control y manejo en la gestión de las áreas naturales que, conforme a la estadística de la autoridad de aplicación anteriormente mencionada, continúa siendo insuficiente.

## **2.4 Sostenibilidad del sistema**

Tal como se sostuvo anteriormente, las áreas protegidas de las diferentes provincias del país abarcan 18,5 millones de hectáreas, sobre un total de 21,5 millones de hectáreas de áreas protegidas, respondiendo cada una de ellas a las legislaciones de cada una de las provincias

donde se encuentran, por lo tanto, son de gestión de la administración provincial (Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre, 2007). Sin embargo, la mayoría de estas administraciones son de baja calidad en orden a la capacidad de gestión de las áreas protegidas, contando con lo mínimo indispensable para su administración. Ello se ve reflejado en el orden institucional sobre el organismo que es competente en la materia el cual es de baja jerarquía o no es específico, por lo que no cuenta con personal capacitado ni con la estructura y recursos necesarios para una alta calidad en la gestión de áreas protegidas, tal por ejemplo la ausencia de guardaparques provinciales.

Solo algunas provincias cumplen con los estándares de calidad en la gestión de áreas, tales como San Juan, Mendoza y Misiones, las cuales llevan adelante una gestión exitosa respecto de las áreas protegidas, contando para ello con una estructura institucional específica, con personal idóneo distinguiendo al administrativo, al técnico y de protección como policía ecológica o guardaparques provinciales, y los recursos o equipos necesarios, tal es así que poseen una escuela de guardaparques, y un fondo destinado al fomento y desarrollo de las áreas protegidas que se recauda de las actividades turísticas desarrolladas en dichos territorios, lo que le brinda una cierta autarquía en su administración. El resto de las provincias se encuentra en una zona media respecto al desarrollo institucional, sin contar como se dijo anteriormente, con una estructura específica.

El impedimento general con que se encuentran las provincias para el desarrollo institucional de sus estructuras para la gestión de áreas protegidas está constituido por la falta de autarquía de los órganos competentes, es decir no cuentan con recursos económicos propios, sino que dependen jerárquicamente de otro organismo que los administra, limitando el recurso humano y la toma de decisiones. En definitiva, la mayoría de las provincias salvo las excepciones mencionadas, no cuentan con un sistema provincial de áreas protegidas.

Atento a esta situación de debilidad institucional, en el año 1995 en la provincia de Salta por iniciativa del gobernador Juan Carlos Romero en ese entonces, el gobierno de la provincia, promulga por decreto N°809 de la ley N°7274 que desafecta los lotes fiscales N° 32 y 33 del departamento de Anta quitándole la categoría de área natural protegida, autorizando al poder ejecutivo a vender dichas tierras mediante licitación pública. Ello provocó que la fundación vida silvestre argentina (FVSA), Greenpeace y la Asociación Illay con el patrocinio jurídico del programa control ciudadano de la fundación ambiente y recursos naturales (FARN) interpusieran

una acción de amparo ante la justicia de Salta, con el fin de impedir la venta de la reserva provincial porque viola el Artículo 41 de la Constitución Nacional que protege el derecho a un medio sano, y por haberse realizado sin la participación ciudadana correspondiente. Además, porque vulnera la vigencia de numerosos tratados internacionales que protegen el medio ambiente y la biodiversidad. La acción de amparo fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de Salta con el argumento de que las actoras no estaban legitimadas para interponerla y que además no es la vía judicial idónea para cuestionar la ley que desafectó la Reserva<sup>14</sup>.

El conflicto finalizó, cuando el gobierno de Salta procedió a sancionar una ley de cesión de jurisdicción para la constitución de la Reserva Nacional General Pizarro, para la entrega de tierras a la comunidad indígena y el desarrollo conjunto de acciones de conservación y desarrollo sustentable por parte de la administración nacional de parques nacionales ante la debilidad institucional de la provincia en la materia.

Actualmente a nivel nacional, el sistema federal bajo la gestión de la administración nacional de parques nacionales tiene presencia en el territorio de todas las provincias, cuya sede central se encuentra en Buenos Aires, cuenta con 4 delegaciones regionales técnicas con asentamiento en Córdoba, Misiones, Salta, y Bariloche, y las diferentes intendencias en cada una de las provincias donde existan áreas protegidas de jurisdicción federal.

## **2.5 Los sistemas de áreas protegidas en el derecho comparado**

En España las competencias referidas a la gestión del ordenamiento territorial ambiental y de los recursos naturales, inclusive lo relativo a la regulación de áreas protegidas se encuentra a cargo de la administración central del país, la que se distingue de las competencias de las diferentes comunidades autónomas que la integran, las que también poseen capacidad legislativa y ejecutiva, reservando sin embargo en la administración central la competencia en determinadas materias tales como las mencionadas.

Existe en España, una ley marco para todo el sistema de espacios protegidos (denominación equivalente a áreas protegidas), sin perjuicio de las competencias descentralizadas en las comunidades autónomas, que implica la vigencia en todo el país de una norma de carácter

---

<sup>14</sup> Fuente: Greenpeace. Situación de la Reserva Pizarro. Recuperado el 02/10/2017 de: <http://m.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Situacion-de-la-Reserva-Pizarro.pdf>

nacional que establece pautas generales comunes, instituyendo un sistema uniforme de espacios protegidos, comprendiendo las políticas de todas las comunidades que conforman España. Esta ley se caracteriza por ser una norma base que establece las condiciones generales y comunes tanto para la creación como para la administración de espacio protegidos, previendo principios rectores de gestión y objetivos especiales de conservación.

Paralelamente junto con esta norma base, existen normas específicas respecto a la creación de los espacios protegidos determinados, en las cuales se fijan los objetivos de ese determinado espacio y los lineamientos de su gestión. Asimismo, vale destacar la presencia de los denominados planes de gestión para los espacios protegidos que tienen su fuente tanto en la ley marco con en las leyes específicas para cada espacio protegido creado, los cuales son aprobados por el poder ejecutivo central.

A su vez, para todos los espacios protegidos de España existe el denominado plan director que establece los lineamientos generales para la red española de espacios protegidos, elaborado por el consejo de la red de espacios protegidos que es un órgano técnico de consulta, constituyendo dicho plan junto con la ley marco las normas fundamentales respecto a los espacios protegidos.

“En definitiva, el Plan Director será el parámetro político-institucional para la elaboración de los planes de uso y gestión que se establecen en forma específica para cada uno de los espacios protegidos que conforman el sistema” (López Alfonsín, 2016, p. 57).

La administración y gestión de los espacios protegidos es compartida tanto por la administración central como por las comunidades autónomas, la que se desarrolla y se lleva a cabo a través de una comisión mixta de gestión, que es el principal órgano institucional del sistema. Al respecto, el artículo 23.1 de la ley marco 4/1989 prescribe que la gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, y de la Comunidad Autónoma<sup>15</sup>. Completan el sistema de áreas de conservación de España, las normas que emanan

---

<sup>15</sup> Ley N° 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, según la reforma introducida por la Ley N° 41/1997 de 5 de noviembre. España.

de los cuerpos legisferantes de las diferentes comunidades autónomas en donde se encuentren las diferentes áreas.

Por otra parte, en Estados Unidos el régimen de áreas protegidas es de reciente regulación, por lo que el mismo se rige por el sistema de parques nacionales norteamericano, el cual se encuentra constituido por un plexo normativo complejo. En ese sentido, encontramos a la ley nacional orgánica de creación del sistema nacional de parques nacionales, que crea el servicio nacional de parques, que lleva adelante la política pública y la gestión de las áreas naturales protegidas federales, a través del sistema de directrices creado por la ley nacional de parques, que constituye la piedra angular en la materia.

En cuanto a los lineamientos generales establece la creación de un sistema nacional de parques en la órbita del departamento del interior de Estados Unidos, con la finalidad de promover y regular el uso de las áreas protegidas.

Acompañan y complementan a la ley nacional las normas que emanan del servicio nacional de parques que son las que constituyen el sistema de directrices y que se fundan en las políticas públicas y de gestión que fija el ejecutivo para las áreas naturales protegidas, al tiempo que actualizan el contenido de la ley base.

Este sistema de directrices fija pautas generales que rigen para las áreas de conservación, reservando en el congreso las normas de carácter procedimental para aplicar en las diferentes unidades de gestión de los parques nacionales que se creen.

Es importante destacar que todas las áreas protegidas son administradas por el sistema único nacional de parques que más allá de las disposiciones particulares previstas para la creación de cada una de las unidades de gestión, mantiene plena vigencia en cuanto a su administración la ley nacional base de 1916, actualizada y completada permanentemente por el sistema de directrices, en el ámbito del gobierno central a través del departamento del interior de Estados Unidos.

Este sistema dispuesto para el servicio nacional de parques implica la existencia de normas de tres órdenes jerárquicos distintos mediante las cuales se establecen las políticas de gestión pública para áreas protegidas. Se fija de esta manera una relación de coordinación eficaz entre el director central del departamento del interior y los diferentes ejecutores de la gestión de cada una de las áreas específicas, lo que permite que éstos ejecuten atento a esta comunicación todas las decisiones emanadas de la más alta autoridad.

“Teniendo en cuenta que en el régimen norteamericano todas las funciones de administración se encomiendan al director del NPS, dicho sistema también es utilizado como vehículo para la delegación de competencias y para la atribución de responsabilidades en línea jerárquica” (López Alfonsín, 2016, p. 64).

Estos tres órdenes jerárquicos mencionados se estructuran de la siguiente manera: en primer lugar, o nivel encontramos las decisiones que versan sobre las políticas de gestión dispuestas por el órgano central, en segundo término, tenemos las recomendaciones que emanan del director, y en tercer lugar las demás decisiones, programas y manuales de referencia ya sea para las áreas en particular o respecto de consideraciones para el sistema en general.

Actualmente las áreas protegidas se encuentran bajo las disposiciones del compendio de políticas de gestión del servicio de parques nacionales que forma parte del primer nivel jerárquico antes mencionado, el mismo es actualizado cada 12 años conforme al sistema de directrices y las recomendaciones del tercer nivel. Este compendio se discrimina en dos grandes ramas por un lado la relativa al servicio nacional de parques y, por otro lado, la relativa a la creación y ejecución de programas específicos pudiendo comprender temas relativos a otras cuestiones a cargo del servicio nacional de parques que no tengan relación con los espacios de conservación.

Asimismo, es importante destacar que las órdenes del director relativas al segundo nivel de esta escala jerárquica, hace referencia a las facultades conferidas por la ley nacional de 1916 de parques al director para la gestión de los mismos, y que tienen que ver con lo relacionado a las recomendaciones para la confección y actualización del compendio de políticas públicas.

### **Conclusión parcial**

Finalizado el desarrollo de este segundo capítulo se puede colegir, que de acuerdo a nuestro doble orden federal de gobierno y de conformidad a lo dispuesto por nuestra Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994, se presenta el desafío de constituir un sistema uniforme, eficaz, y común para todo el país de áreas protegidas que cumpla en primer lugar con los mandatos constitucionales ambientales dispuestos con posterioridad a la reforma constitucional, que implican en primer término reconocer en las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, en segunda instancia reconocer en la nación la obligación de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del ambiente entre las que encontramos, a partir del dictado de la ley general de ambiente, los relativos al

ordenamiento ambiental territorial como instrumento de gestión dando nacimiento a la constitución de un sistema de áreas naturales protegidas, y por último en la relación de coordinación entre nación-provincias incentivar a que éstas cumplan con el dictado de normas complementarias de aquellas que contengan los presupuestos mínimos dictados por la nación, ya que ellas conservan la gestión de sus recursos atento al título originario de propiedad sobre los mismos.

Todo ello es conducente para fortalecer y darle sustento y fundamento normativo, institucional, y político al sistema que actualmente se encuentra en vigencia denominado SIFAP en el que cooperan para el desarrollo de acciones tendientes para cumplir con dicho objetivo tanto las provincias a través del COFEMA, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, como la Administración Nacional de Parques Nacionales autoridad de aplicación en la materia por imperio de la ley vigente de parques nacionales.

Así las cosas, y ante la falta de una ley que fije los presupuestos mínimos para la constitución de un régimen de áreas naturales protegidas, a pesar de los esfuerzos realizados tanto institucional como políticamente hasta la actualidad, es preciso que mediante la iniciativa de todos estos actores y tomando como ejemplo las experiencias de países como España y Estados Unidos pioneros en la materia, se logren los consensos necesarios para un sistema uniforme para todo el país.

### **Capítulo III: Sistema provincial de áreas protegidas**

## **Introducción**

Concluido el desarrollo de los capítulos anteriores, se procederá a abordar en el presente el análisis del eje central de este trabajo de investigación relativo al régimen jurídico de áreas naturales protegidas dispuesto por la provincia de San Juan, con el objetivo de determinar si el mismo resulta suficiente y eficaz atento a la falta de existencia de una ley nacional que fije las pautas generales y comunes para todo el país tal como se mencionó anteriormente. Ello sin quitarle mérito a la tarea desarrollada desde el punto de vista institucional y a la escueta actividad política al respecto que, si bien colocan a Argentina en una situación de ausencia de legislación y políticas en la materia, son loables los esfuerzos de los diferentes actores para el logro de un sistema unificado de áreas protegidas.

En este sentido, son las provincias las que se constituyeron en las principales referentes en la materia que mediante sus propias legislaciones fueron cubriendo este vacío legal, y regulando las áreas protegidas existentes en sus territorios, lo que trajo aparejado la creación de una dispersión jurídica al respecto que es preciso ordenar y darle uniformidad, sobre todo atento a la creación y aumento de las áreas naturales protegidas en el país con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y en consonancia con el reconocimiento internacional que de este sistema de gestión como instrumento del ordenamiento ambiental territorial se hizo en la UICN y a partir de allí en los diferentes estados partes de la misma.

Sin embargo, no todas las provincias crearon regímenes jurídicos completos que cubrieran todas las vicisitudes que se pudieran presentar en la gestión de estas áreas de conservación, siendo San Juan por su parte junto a Mendoza y Misiones una de las provincias con legislación de calidad en la materia que si bien es posible de reformas mejoradoras como por ejemplo en cuanto a su difusión y estricta aplicación, resulta actualmente completa y satisfactoria para la gestión del ordenamiento territorial ambiental.

En el presente capítulo, se analizará el régimen jurídico de áreas protegidas dispuesto por la provincia de San Juan, la cual cuenta con una vasta legislación ambiental, deteniéndonos en el estudio de las normas específicas de áreas protegidas como son la ley N° 606-L de creación del sistema provincial de áreas naturales protegidas y la ley 607-L de creación del régimen sancionatorio para las conductas transgresoras de las normas dispuestas por la ley anteriormente mencionada.

### **3.1 Reseña histórica de las áreas protegidas en San Juan**

La importancia de la conservación de los recursos naturales y la gestión adecuada de los territorios, está plasmada en la Constitución Nacional, en diferentes normas tanto de origen nacional como provincial, en consonancia con la evolución en la materia en el ámbito internacional. La administración correcta de estos espacios de conservación, garantiza la permanencia de una fuente inagotable de bienes y servicios ambientales para una sociedad determinada, generando con la misma el legado natural para las generaciones venideras. Actualmente la forma más difundida, de administración de territorios a conservar y que mayores resultados positivos ha provocado, es mediante la creación de áreas naturales protegidas, las cuales se manifiestan en: agua pura, oxígeno, medicinas, recursos genéticos, bellezas escénicas, saberes milenarios de culturas ancestrales, recursos para la industria, producción, turismo.

Atento al surgimiento de este nuevo paradigma, en San Juan en la década de los 70, se dieron los primeros pasos en la materia, y se crearon las primeras áreas naturales protegidas de la provincia, con la finalidad de preservar grandes espacios naturales. Así, hasta llegar a la constitución del actual sistema provincial de áreas protegidas, que constituye el instrumento práctico y que materializa la normativa vigente de conservación.

De esta manera, se creó a principios de los años 70, un área protegida de un tamaño de 2.000.000 de hectáreas correspondientes a la reserva San Guillermo, la cual abarca 1.000.000 de hectáreas, el parque provincial Valle Fértil de unas 800.000 hectáreas, y el parque provincial Ischigualasto de 63.000 hectáreas, los que se constituyeron bajo normas provinciales específicas de conservación. Este paso implicó un gran avance en cuanto al ordenamiento territorial ambiental en el país, ya que fue uno de los más importantes que se realizó hasta ese momento (Gobierno de San Juan, 2010).

La ley provincial de creación de estas áreas naturales protegidas N° 118-L, antes 3666, ya contemplaba el proceso de zonificación del área, así como el establecimiento de un plan de manejo que permita una eficaz gestión de las mismas. Asimismo, es de destacar atento a que fue uno de los primeros pasos de ordenamiento territorial ambiental en el país, que la norma preveía el otorgamiento de becas para la formación y capacitación de guardaparques provinciales, quienes realizaban los cursos en Bariloche en dependencias de la administración nacional de parques nacionales.

En ese devenir, y en la búsqueda de evolucionar hacia la eficacia en la gestión de áreas naturales protegidas, es que la provincia con la finalidad de jerarquizar las mismas, logró que la reserva San Guillermo, donde los esfuerzos de conservación fueron muy grandes y a las vez precarios ya que los guardaparques permanecían en el lugar sin equipamiento de alta montaña, con una mínima infraestructura, usando huellas precarias y contando a veces sólo con cabalgadura para acceder y movilizarse en esos enormes y hostiles espacios cordilleranos, fuera en el año 1980 declarada reserva de biósfera, constituyendo la primera de Argentina y una de las pocas en Latinoamérica.

Reserva de biósfera es un área a la que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO) designa como tal, con el fin de preservar sus características naturales y culturales, conforme al programa el “Hombre y la Biósfera” que busca identificar y designar los lugares que cumplen los requisitos para ser una reserva de biósfera. Desde su creación, el programa ha designado 621 reservas de biósfera en 117 países de todo el mundo. En Argentina, la reserva de biósfera San Guillermo fue la primera en ser nombrada. Hoy en día nuestro país alberga 13 reservas de biósfera, siendo la de San Guillermo la única de sus características en toda América del Sur<sup>16</sup>.

En 1999, en el taller de revisión periódica de reservas de biosfera realizado en Buenos Aires, el cuerpo técnico de la dirección de conservación de San Juan presentó un documento sobre la situación de San Guillermo, el que fue evaluado y aceptado por el comité. En esta instancia, la UNESCO realizó una serie de recomendaciones para la gestión de la reserva, las que fueron cumplidas con posterioridad. Este documento con las sugerencias y recomendaciones para la gestión se convirtió en el fundamento y orientador para proceder a establecer los límites y la zonificación de la reserva. Es así, que, en los años 2005 y 2006, la Universidad Nacional de San Juan realizó el estudio de línea de base de la reserva de biosfera San Guillermo, el que fue publicado en el libro “Diversidad Biológica y Cultural de los Andes Centrales de la Argentina”, convirtiéndose en la base angular del plan de manejo de la reserva (Gobierno de San Juan, 2010).

Así las cosas, y con el correr de los años, San Juan desarrolló un documento denominado sistema provincial de áreas protegidas, a partir del conocimiento de los diferentes territorios y la

---

<sup>16</sup> Fuente: Reserva de Biósfera San Guillermo. Recuperado el 03/10/2017 de: <http://www.reservasanguillermo.com/>

prospección de parques y reservas provinciales, con abundante información sobre las áreas existentes y las potenciales a crearse.

En el año 1993, se crea la primera área protegida de carácter privado como reserva de uso múltiple en la provincia, cuyos propietarios son el Sr. Arturo Curátolla y su esposa, quienes decidieron someter su estancia bajo este régimen.

En el mismo año, por convenio entre la fundación vida silvestre y la empresa ansilta S.A., se acuerda establecer como refugio de vida silvestre a la estancia Los Morrillos, de unas 20.000 has. y de propiedad de la mencionada empresa. El campo Los Morrillos adquirió un especial interés científico y de conservación dados por los descubrimientos y los estudios realizados por el profesor Mariano Gambier sobre yacimientos arqueológicos existentes en el lugar, los que dan testimonio de las diversas culturas que existieron desde 6.500 años AC hasta 500 años DC.

En el año 1999, se declara como sitio Ramsar al complejo lagunar Huanacache, constituido por 500.000 hectáreas de lagunas, esteros y médanos ubicados en el sur sanjuanino. Esta forma de protección surge de la convención de Ramsar, celebrada en Irán por la que se busca identificar los humedales más importantes y a adoptar las medidas necesarias para su manejo de manera eficaz, manteniendo sus características ecológicas e incluirlos en la lista de humedales de importancia internacional<sup>17</sup>.

Durante ese año, y en base a la evolución que la provincia demostraba como una política pública sostenida en la necesidad de la gestión del ordenamiento territorial ambiental para la conservación de aquellos lugares que por sus características naturales, culturales y sociales son de suma importancia para la sociedad, requerían la necesidad de una ley provincial que institucionalizara todo el avance desplegado respecto a las áreas protegidas. Así es que, se presentó y sancionó la Ley 606-L, antes 6.911 con la que se creó el marco normativo para la conservación de la flora y la fauna, y de las áreas naturales protegidas. Esta ley instituye el sistema provincial de áreas protegidas con categorías similares a las dispuestas por la UICN, a la vez que crea un cuerpo de agentes de conservación para la custodia de las mismas.

Contemporáneamente, en el año 2000, se declara a la zona del parque Ischigualasto como ‘sitio natural de patrimonio mundial’ por la UNESCO, y a partir de este nuevo estatus de

---

<sup>17</sup> Fuente: Los Sitios Ramsar. Recuperado el 03/10/2017 de: <http://www.ramsar.org/es/sitios-paises/los-sitios-ramsar>

conservación, se establecieron los respectivos planes de manejo para el sitio de patrimonio mundial 'Ischigualasto', elaborados por la provincia de San Juan y la Administración de Parques Nacionales, contando además con una plena participación de los pobladores de la zona, lo que marca la evolución institucional uniforme del sistema de áreas protegidas en la provincia. De esta manera, San Juan se convertía en la única provincia que disponía de las tres categorías internacionales de conservación existentes en ese momento.

Con posterioridad surge la creación de los paisajes protegidos río de agua de la localidad de Pedernal, en el departamento Sarmiento, seguido de la creación del paisaje protegido la ciénaga de Jáchal. Ambos proyectos fueron motivados por la iniciativa de los pobladores de aquellas localidades, lo que demostró el interés de la población, que empezaba a hacer uso de la legislación para proteger sus espacios naturales del impacto humano y para buscar nuevas estrategias de aprovechamiento económico de los recursos de estos parajes como por ejemplo el turismo.

En el año 2002, la legislatura de la provincia sancionó por ley la declaración de paisaje protegido a la zona de loma de las Tapias, ubicada en los departamentos Ullum y Albardón.

El año 2003 marcaría importantes avances en los aspectos administrativos respecto de las áreas naturales protegidas a partir de la concreción del plantel técnico del área de conservación, para la gestión de la Subsecretaría de Medio Ambiente. Con esta iniciativa, se crea la Dirección de Conservación y Áreas Protegidas, organismo que surge para dar respuestas específicas a un área que había crecido ampliamente, teniendo injerencia directa en la administración de más de un 25 % del territorio provincial, bajo el régimen de áreas protegidas (Gobierno de San Juan, 2010).

Es importante destacar también, la creación en la provincia de la reserva nacional estricta 'el leoncito' en el año 1994, declarada luego parque nacional en el año 2002 y la declaración de parque nacional de una zona cedida por la provincia del parque provincial san Guillermo. Los dos parques nacionales cumplieron un rol importante en la consolidación del sistema provincial de áreas protegidas.

Todo ello, fue acompañado del desarrollo institucional necesario que permita una gestión eficaz de las áreas protegidas, por lo cual se desarrollaron diversas inversiones como fueron la instalación de 4 refugios para custodios, se incorporaron también 25 custodios y 6 vehículos para el control y fiscalización. Asimismo, en diciembre de 2010 la Dirección de Conservación y Áreas

Protegidas fue elevada al rango de subsecretaría siguiendo la jerarquización de la Subsecretaría de Medio Ambiente a Secretaría de Estado, que a partir de ese momento pasó a denominarse Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Gobierno de San Juan, 2010).

### **3.2 Estructura provincial. Sustento normativo**

La provincia de San Juan cuenta con un total de 2.248.416 hectáreas bajo diferentes categorías de áreas naturales protegidas. De ese total de superficie, unas 219.000 hectáreas se encuentran bajo jurisdicción nacional y las otras 2.028.616 hectáreas se encuentran regidas tanto para su creación como para su administración y fiscalización por la jurisdicción de la provincia, de las cuales 58.000 hectáreas son de carácter privado (Gobierno de San Juan, 2010). Todo ello representa en su totalidad más del 22 % del territorio sanjuanino, lo que la convierte de esta manera, en una de las provincias con mayor superficie bajo el régimen de áreas protegidas. Asimismo, de acuerdo con lo manifestado, algunas de estas áreas poseen reconocimiento internacional, lo que demuestra el camino seguido desde la política pública en la provincia comprometido con el medio ambiente, reconociendo el ordenamiento territorial ambiental como instrumento de gestión necesario para lograr este cometido de conservación de la naturaleza y desarrollo sustentable (Gobierno de San Juan, 2010).

Las áreas protegidas en San Juan se encuentran regidas por la ley 606-L, conocida anteriormente con el N° 6911 cuya denominación cambió a partir del ordenamiento normativo en la provincia con la confección del digesto jurídico provincial. Esta ley fue sancionada en el año 1999, y constituyó un gran avance en materia de áreas de protegidas para la conservación de espacios naturales, ya que mediante la misma se creó el Sistema Provincial de Áreas Protegidas (en adelante SPAP); se establecieron para la jurisdicción provincial categorías de manejo de conservación con características similares a las dispuestas internacionalmente por la UICN; también se designó a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como organismo de aplicación, en todo lo relativo a los ámbitos técnicos y administrativos de estos territorios; se creó un fondo de áreas protegidas para el manejo de los aranceles que ingresan como consecuencia de las actividades productivas desarrolladas en ellas; y se estableció la conformación de un cuerpo de agentes de conservación para su protección.

La ley de áreas protegidas tiene por objetivos intrínsecos la protección, preservación y promoción de las áreas naturales protegidas, la flora, los bosques, y la fauna autóctona para

generar y promover el aprovechamiento sustentable de dichas áreas. Mediante la misma se declara de interés público la preservación y conservación de los ambientes naturales y sus recursos, destacando que se trata de normas de orden público cuyo contenido es indisponible para los particulares y son obligatorias para todos, y no pueden ser dejadas de lado por los particulares, en este sentido la cámara séptima de apelaciones en lo civil y comercial de Córdoba sostuvo que las normas ambientales son de orden público y no son susceptibles de negociación o renuncia entre particulares; por su explícita fuente constitucional tampoco el Estado puede soslayar su cumplimiento consagrando excepciones particulares o provocando derogaciones singulares de disposiciones de alcance general. Por el contrario, la protección del entorno configura una obligación del Estado. Este orden público ecológico es la base ideológica que legitima y exige todas las medidas de control, regulación, vigilancia y prohibición de esas actividades, es decir, la llamada policía administrativa en lo ambiental<sup>18</sup> lo que fija, asimismo, la política pública a seguir por la provincia en la materia, y a desarrollar todas las acciones conducentes para lograr ese cometido.

Determina también la norma marco, que las áreas protegidas serán creadas por ley, y junto con las existentes deberán cumplir con las exigencias que esta norma establezca, así como también prevé la posibilidad de que la autoridad de aplicación pueda crear áreas protegidas en dominios privados con las restricciones establecidas en la legislación de fondo, dando la posibilidad de intermediar a municipios y particulares.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de la Subsecretaría de Conservación y Áreas Protegidas, es la encargada directa de la administración del sistema de áreas protegidas. Y para lograr los objetivos establecidos en estas zonas de conservación, necesita realizar el ordenamiento ambiental de su territorio, así como la planificación de sus actividades, las que deberán regirse por un plan de manejo de carácter integral establecido para cada área protegida.

En la gestión de cada área protegida se deberá disponer de una persona idónea que será la encargada de conducir con responsabilidad las acciones a desarrollar, con la finalidad de cumplir con los objetivos propuestos al momento de crearse la unidad de gestión. De tal manera, los

---

<sup>18</sup> Cám. 7a de Apel. Civ. y Com. Córdoba. “Chañar Bonito S.A. c. Municipalidad de Mendiolaza”, 14/12/2005. En LLC 2006 (julio), 749.

responsables de cada área protegida deberán elaborar un plan de acción en el marco de la política provincial y nacional para desarrollar en el área bajo su cuidado, así como disponer de la confección de informes periódicos sobre la gestión del área y los problemas que se presenten, los cuales deberán exhibirse antes las autoridades pertinentes, quienes deberán resolverlos sin dilación de tiempo.

Tanto la provincia de San Juan como la nación Argentina han suscripto diferentes convenios ante las Naciones Unidas a través de sus representantes, por las áreas protegidas de carácter internacional en particular por la reserva de biósfera ‘San Guillermo’, sitio de patrimonio de la humanidad ‘Ischigualasto’ y sitio Ramsar ‘lagunas de Huanacache’, para el desarrollo de las acciones conducentes a su conservación y protección conforme a los estándares internacionales exigidos.

Asimismo, es importante destacar la tarea llevada a cabo por la Subsecretaría de conservación y áreas protegidas, en coordinación con las universidades y demás organismos que en forma conjunta realizan estudios que permiten conocer el patrimonio natural y cultural de nuestras áreas protegidas, con la finalidad de generar la información necesaria para la elaboración de los planes de manejo de las diferentes áreas. A través de los municipios se hace participar a las comunidades locales que se encuentran dentro de las áreas o en las zonas de influencia de las mismas, garantizando la participación ciudadana en este sistema democrático de gestión de áreas protegidas de conformidad a la ley general de ambiente de la Nación (Gobierno de San Juan, 2010).

Tal como se expresara en la exposición de motivos de la ley de creación del SPAP, se sostiene que el mismo tiene tres funciones centrales que inspiran el texto normativo siendo las mismas las siguientes: la función de resguardar muestras que representen las características biográficas, arqueológicas y paleontológicas de la provincia, de modo que aseguren el patrimonio natural y cultural de las diferentes áreas protegidas; la función de generar y rescatar la tecnología necesaria y adecuada para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en las zonas de conservación; y por último la función de tener en cuenta la relación existente entre el

hombre y el medio natural para el desarrollo de su plexo normativo, constituyendo criterios de orden público al momento de la creación de una nueva área protegida<sup>19</sup>.

Esta estructura normativa se encuentra apuntalada también por la Ley 607-L, antes N° 6912, que junto con la anteriormente descripta constituyen un plexo normativo por el cual se modificó el código de faltas de la provincia, creando el régimen sancionatorio a las transgresiones de las disposiciones de la ley 606-L de áreas protegidas.

Mediante la misma se tipifican las diferentes contravenciones, entendiendo por tal a aquellas conductas contrarias a lo que está ordenado no hacer y que no alcancen a configurar un delito previsto por el código penal, indicando la pena correspondiente, y cuando corresponda la aplicación de sanciones accesorias, por lo cual se busca la punición efectiva para dejar sin efectos el ilícito acaecido.

Así las cosas, en los artículos 2 a 5 se describen las conductas tipificantes de las contravenciones, por las cuales se disponen la aplicación de penas que van desde multas pecuniarias hasta 60 días de arresto como máximo, las que pueden imponerse de manera conjunta. Asimismo, se establece que estas penas podrán duplicarse en caso de incurrir en algunas de las conductas agravantes previstas en el artículo 6 que se determinan por la gravedad del hecho o por la calidad del sujeto activo, por ejemplo, si el autor es un funcionario del SPAP.

Por último, completa la estructura normativa relativas al SPAP en la provincia la ley 608-L, mediante la cual se instruye al poder ejecutivo provincial a realizar programas y acciones coordinadas con establecimientos educativos a fin de concretar actividades relativas a la protección, desarrollo y promoción de las áreas naturales protegidas existentes en la provincia.

### **3.3 Objetivos Generales**

Entre los objetivos de la ley para el SPAP en la gestión de áreas protegidas, encontramos los que surgen del artículo 1 de la misma, y aquellos que se encuentran implícitos en todo el cuerpo normativo.

Estos objetivos están relacionados con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de los sistemas vitales básicos, el fortalecimiento de los mecanismos para lograr las capacidades de manejo en recursos humanos de las áreas protegidas, para preservar la diversidad

---

<sup>19</sup> Fuente: Expediente N° K 9813, Letra B, Folio 38. Proyecto de Ley áreas protegidas. Cámara de Diputados de San Juan. 30/09/1998.

genética a través de la investigación científica y promover la utilización ordenada de los recursos naturales, garantizando el aprovechamiento sostenido, debiendo poner especial énfasis en proteger la variedad, la singularidad y la belleza de los ecosistemas naturales, el patrimonio cultural y el paisaje; buscando como objetivo institucional el conformar un sistema provincial de áreas protegidas, ratificando las categorías de manejo de aquellas que han sido categorizadas por ley y definiendo las que aún no han sido categorizadas, que permita conservar muestras representativas de las unidades biogeográficas existentes en la provincia, y mantener reservorios genéticos ‘in situ’ de especies autóctonas. Ello brinda la posibilidad de contar con ámbitos para hacer investigaciones científicas, orientadas a los requerimientos del desarrollo sustentable regional y generar también ámbitos para el desarrollo de prácticas de aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, mediante los cuales se busque constituir condiciones que promuevan la recuperación de ecosistemas degradados y brinden oportunidades para la convivencia armónica del hombre con la naturaleza, proporcionando oportunidades para la educación ambiental y la recreación de la población, contribuyendo de esta forma a la discusión y a la elaboración de políticas y estrategias de conservación para el conjunto del patrimonio natural nacional a través del COFEMA del que San Juan forma parte activa.

### **3.4 Actividades del sistema provincial**

La autoridad de aplicación, en cabeza de la Subsecretaría de conservación y áreas protegidas, a través de la Dirección de áreas protegidas, dependientes de la Secretaría de Estado de ambiente y desarrollo sustentable, lleva adelante una serie de acciones exigidas por la ley 606-L, tendientes a lograr el fortalecimiento del SPAP, la cuales en su conjunto constituyen la estrategia política pública de gestión de áreas protegidas.

La más importante de estas acciones la constituye la confección del plan de manejo que conforme a la norma citada, será la autoridad de aplicación la que generará los planes de manejo necesarios a fin de posibilitar la realización de aquellas actividades que no impacten en las áreas naturales clasificadas. Por planes de manejo se entiende a aquellos documentos que establecen las normas generales de ordenamiento y uso de un área protegida determinada, orientados a dar cumplimiento a los fines que se tuvieron en cuenta para la creación de un área (Gobierno de San Juan, 2010).

El plan de manejo contiene, las normas, directivas y lineamientos generales de uso y ordenamiento del espacio protegido. Fija la zonificación del área mediante la cual se delimitan los diferentes sectores conforme a los usos y a las categorías de manejo adoptadas, debiendo contener, asimismo, la planificación de las acciones tendientes a la custodia de la biodiversidad, las tareas de investigación y demás medidas para difundir el conocimiento del área en la población. Debe determinar también la erogación económica que implicará la conservación e investigación y desarrollo de infraestructura; y contendrá las vías de acceso de utilización del área.

El plan de manejo es concertado por la autoridad de aplicación con los diferentes actores sociales del lugar donde se encuentre el área, de manera que se logre un acuerdo intersectorial ambiental en el manejo de determinado territorio.

Es importante ahondar en el concepto de zonificación, atento a la trascendencia que en la creación de áreas protegidas posee, entendiéndolo por tal a la división del territorio del área con la finalidad de ordenar el uso que se le puede dar a cada una de ellas, con lo que puede darse la presencia de más de una categoría de manejo para un área protegida determinada. Básicamente la zonificación implica la existencia de zonas núcleo constituyendo las más importantes desde la óptica de la protección de la biodiversidad a largo plazo y que mayores restricciones presenta para el desarrollo de actividades; zonas de amortiguación que se caracterizan porque permiten la realización de actividades productivas de manera responsable como por ejemplo el turismo ecológico, estas zonas son colindantes de las zonas núcleo; y zonas de transición que permite el desarrollo de actividades productivas y asentamientos humanos permanentes.

En otro nivel, pero no menos importante, entre las acciones a desarrollar por la autoridad de aplicación de conformidad a la norma vigente encontramos, la capacitación de recursos humanos, la investigación, el control y vigilancia, y el turismo, las cuales son desarrolladas de manera coordinada intersectorialmente con todos los actores involucrados, partiendo de la participación de la sociedad, las empresas, las asociaciones intermedias, hasta llegar al Estado, del cual parten estas acciones.

La capacitación de recursos humanos implica una actividad particular de suma importancia para alcanzar los objetivos planteados por la ley de áreas protegidas que deben inspirar y regir el funcionamiento del SPAP. Mediante esta capacitación deberá lograrse sensibilizar y concientizar al personal de la problemática ambiental, brindando las herramientas

técnicas adecuadas, con las cuales se pueda abordar con uniformidad el ambiente como espacio en el que el individuo se desarrolla siendo responsable directo de su conservación. Desde el SPAP, se debe promover la participación y responsabilidad de los grupos sociales claves, mediante la ejecución de estrategias de educación, comunicación y capacitación propiamente dicha que permita articular y potenciar las capacidades de las organizaciones sociales ya existentes, involucrando especialmente a las que se encuentren en las zonas del área protegida. Actualmente el SPAP desarrolla talleres de educación ambiental dirigidos a los niveles educativos, a los fines de generar conciencia y responsabilidad en la población (Gobierno de San Juan, 2010).

La investigación es una de las actividades claves desarrolladas por la autoridad de aplicación a los fines de promover la conservación de las áreas, a través de la determinación de su flora y fauna autóctona y de esta manera conocer de manera específica los mecanismos de protección por parte de los agentes de conservación dispuestos por la ley.

El control y vigilancia desarrollada por el cuerpo de agentes de conservación previstos por la ley 606-L, permite contar con personal técnico capacitado y el auxiliar que tendrán a su cargo para desarrollar conforme a la norma las tareas de investigación, monitoreo, educación ambiental, control, vigilancia y asesoramiento a los visitantes. Estos deberán tener especialmente en cuenta para su conformación la capacidad de los pobladores de las zonas en donde se encuentren las áreas protegidas para incorporarlos al cuerpo de agentes de conservación del estado provincial, permitiendo así involucrar actores sociales locales, lo que demuestra lo democrático del sistema.

Por último, la actividad vinculada al turismo, que implica un movimiento económico importante y una gran potencialidad de desarrollo en el corto plazo, por lo cual se torna necesario su puesta en marcha en estas zonas que por sus características naturales y culturales resultan muy agradables y convocantes para los turistas. El desarrollo sustentable de esta actividad implica la ejecución de un plan estratégico dispuesto por la autoridad de aplicación mediante el cual se reduce el impacto que el mismo ocasiona en un área protegida determinada. En este sentido, el SPAP cuenta con líneas claras de gestión que configuran lo que se ha dado en llamar ecoturismo, previendo las actividades a desarrollar en las diferentes zonas, así como las precauciones que deben tomarse al respecto.

Todas estas acciones que la ley pone en cabeza de la autoridad de aplicación, algunas de las cuales son desarrolladas a través del acuerdo intersectorial con diferentes actores sociales, le

permiten el desarrollo de una estrategia planificada en la gestión de áreas naturales protegidas mediante la cual se establecen criterios y pautas generales comunes para la ejecución de un sistema de gestión uniforme de áreas protegidas, en contraposición a lo que sucede en el ámbito federal que carece de tales características.

### **3.5 Categorías de áreas protegidas en la provincia**

La ley 606-L vigente en la materia, con la necesidad de conservar y propender al desarrollo sustentable de los recursos naturales existentes en las zonas de áreas protegidas, con la finalidad de lograr un desarrollo armónico y responsable de actividades productivas sin dañar el ambiente, regula desde hace casi 20 años las condiciones necesarias para su ejecución coordinada y uniforme en toda la provincia, cuya experiencia fue planteada en ámbitos locales, nacionales, e internacionales.

Partiendo del concepto de área protegida dado por la UICN, que define a la mismas como las “superficies de tierra y/o mar especialmente consagradas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y recursos culturales asociados; y que son manejadas a través de medios jurídicos u otros medios eficaces” (Gobierno de San Juan, 2010, p. 19), se puede observar que las mismas abarcan un gran abanico de objetivos y están administradas por diferentes actores. Así las cosas, se advierte que las áreas protegidas no son uniformes en su estructura de constitución por lo que éstas pueden ser de estricta restricción de ingreso y permanencia dada su fragilidad e importancia de conservación de los recursos existentes en ellas, y por otro lado tenemos aquellas cuya estructura natural permite el ingreso a sus espacios, los que pueden ser habitados transitoria o permanentemente, en donde se aprecia la acción humana como transformadora de los paisajes naturales.

Tal como se sostuvo en el primer capítulo, la UICN elaboró en el año 1994 una clasificación para la constitución de sistemas de áreas protegidas que permiten una protección eficiente de la biodiversidad existente en estas zonas ante el desarrollo de actividades productivas en las mismas. Así, creó las categorías de manejo o gestión de áreas por el que estableció un marco internacional uniforme de zonas de conservación, el cual fue adoptado por la ley de parques nacionales vigente en la materia en el ámbito federal, la que estableció diferentes categorías de manejo equivalentes a las previstas internacionalmente. También la ley provincial

606-L reguló sus propias categorías de manejo para la conservación, indicando los alcances y la administración de las áreas protegidas del territorio provincial.

De conformidad al artículo 4 de la ley 606-L, las áreas naturales protegidas conforman el sistema provincial de áreas protegidas de San Juan de acuerdo con la clasificación efectuada en los artículos 5 a 19 en los que se regulan las diferentes categorías de manejo y su respectiva administración, la cuales son equivalentes a la dispuesta por la UICN.

Así, en los artículos 5 y 6 se legisla lo relativo a la reserva natural estricta, la que se caracteriza por ser un área que contiene ecosistemas o formas de vida frágiles de especial importancia para el desarrollo de los procesos naturales sin la intervención de la actividad humana, resultando su protección sumamente importante. En estas áreas no se pueden realizar actividades económicas o recreativas, modificar su ecosistema, no se permite la pesca, la caza ni la recolección de fauna, como así tampoco el acceso general de personas salvo con carácter científico o educativo, también se prohíbe su asentamiento o construcción edilicia<sup>20</sup>. Hasta el momento en la provincia ninguna de las áreas existentes se encuentra revistada por esta categoría de gestión de conservación de la biodiversidad, y constituye la que mayor restricción representa impidiendo casi en su totalidad la actividad del hombre, siendo las productivas vedadas para su realización.

Los artículos 7 y 8, regulan la categoría de manejo denominada parque natural, considerando como tal a aquellas áreas protegidas que no son afectadas por la actividad humana, representando biográfica y ecológicamente ecosistemas, paisajes naturales, cuya protección tiene finalidad científica, educativa o recreativa.<sup>21</sup> En estas áreas no se permiten los asentamientos humanos salvo los indispensables para su administración, tampoco la exploración o explotación minera, la instalación de industrias, la caza, la pesca, o cualquier acción sobre la fauna. Al ser áreas de relativa extensión, su manejo requiere una apropiada zonificación territorial.

Los monumentos naturales, previstos en los artículos 9 y 10, son definidos como aquellos espacios de biodiversidad que contienen elementos naturales de una importancia considerable desde el punto de vista científico, valor estético, geológico y educativo, y cuya existencia puede estar amenazada. Bajo esta categoría de manejo no se permiten todas aquellas actividades que

---

<sup>20</sup> Artículos 5 y 6 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>21</sup> Artículos 7 y 8 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

directa o indirectamente puedan afectar o modificar elementos constitutivos del área, y que son los que la caracterizan como tal<sup>22</sup>. Son áreas que se caracterizan netamente por sus elementos naturales que representan una importancia científica, estética y educativa de suma relevancia que torna imprescindible su afectación a esta categoría de manejo por ser una de las áreas más sensibles a las actividades de los hombres, representando una amenaza a la existencia de las distintas formas de vidas presentes en el lugar, así como a las manifestaciones geológicas que se encuentran presentes.

La reserva natural manejada o también llamada santuario de flora y fauna, es otra de las categorías de manejo regulada en los artículos 11 y 12, en los cuales se la caracteriza y fija su régimen de administración, disponiendo que son consideradas tales aquellas áreas cuya protección es imprescindible para la preservación de especies o variedades silvestres de importancia nacional o provincial.<sup>23</sup> En este caso, pueden estar sujetas a determinados tipos de manipulación del ambiente, mediante los cuales se creen condiciones favorables de desarrollo para la vida de las especies. No se pueden realizar aquellas actividades que perjudiquen el ambiente o las especies. En la provincia no se encuentran hasta el momento áreas protegidas bajo esta categoría de manejo.

Los artículos 13 y 14, fijan el régimen de la categoría de manejo denominada paisaje protegido, al que se lo caracteriza como una zona natural o modificada que muestra atractivos para el esparcimiento y turismo del hombre, o que reflejan manifestaciones culturales específicas producto de la interacción del hombre y la naturaleza. En éstas, los planes de manejo que se establezcan deben estar dirigidos a mantener la calidad e integridad del paisaje mediante el ordenamiento ambiental territorial adecuado<sup>24</sup>. Son zonas naturales o modificadas aprovechadas por el hombre para su recreación por existir una relación de interacción entre el hombre y la naturaleza.

La reserva de uso múltiple es otra de las categorías de manejo, prevista en los artículos 15 y 16 de la ley mediante la que se protege aquellas áreas con cierto grado de transformación de su

---

<sup>22</sup> Artículos 9 y 10 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>23</sup> Artículos 11 y 12 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>24</sup> Artículos 13 y 14 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

condición natural, privilegiando las actividades productivas del hombre y el mantenimiento de los ambientes naturales y recursos, de manera de configurar un desarrollo sustentable.

La administración de esta categoría de manejo tiene prevista la confección de planes, medidas de ordenamiento, generación y transferencia de tecnologías para la explotación sustentable de los recursos naturales<sup>25</sup>.

Por último, la ley de áreas protegidas de la provincia incorpora dos categorías de manejo de carácter internacional. Así en el artículo 17 regula la categoría de manejo reserva de biósfera que se constituye con aquellas áreas representativas de ecosistemas característicos, y que se crea para coordinar su absoluta protección con producción sostenible a partir de un modelo que satisfaga las necesidades humanas y la conservación de la naturaleza, elaborado por los científicos y los pobladores de la zona. Para su constitución requiere, luego de ser creada por ley provincial, debe ser aprobada también por el consejo internacional de coordinación del programa el hombre y la biósfera de las naciones unidas<sup>26</sup>. Lo que marca la intención progresista de la provincia en cuanto a legislación de áreas protegidas, buscando generar un entendimiento común con la nación y demás provincias para crear un marco jurídico de referencia que permita una uniformidad en el sistema de áreas.

En ese sentido, la otra categoría internacional la constituyen los sitios de patrimonio mundial, prevista en el artículo 18, en la que se la define como aquella que comprende sitios o bienes naturales de especies amenazadas y que constituyen una etapa de la evolución terrestre, presentando una belleza singular o visión espectacular y que implican un valor universal de excepción. Estas requieren también aprobación internacional por parte del comité del patrimonio mundial de naciones unidas<sup>27</sup>.

Todas estas áreas forman parte integrante del SPAP, y cada área podrá contener más de una categoría de manejo de las previstas por la ley. La autoridad de aplicación debe realizar la zonificación correspondiente en virtud del plan de manejo para cada área, y se la deberá designar con el nombre de la categoría que mayor superficie contenga<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Artículos 15 y 16 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>26</sup> Artículos 17 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>27</sup> Artículos 18 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>28</sup> Artículos 19 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

San Juan tiene áreas protegidas correspondientes a todas las categorías de manejos analizadas, salvo áreas protegidas con categorías de manejo de reserva natural estricta o reserva natural manejada.

Además, tiene otra categoría de manejo internacional que no está prevista por la ley 606-L de áreas protegidas como son los sitios Ramsar, los cuales son reconocidos por la república Argentina a partir de la adhesión a la convención sobre los humedales en 1991, mediante la Ley 23.919 del congreso de la nación. En esta última se compromete a conservar los humedales con categoría internacional que se encuentren en su territorio. Esta normativa designa que el manejo de estos sitios sea competencia de las administraciones provinciales de acuerdo con el lugar en que se encuentren. En San Juan se encuentra el sitio Ramsar lagunas de Huanacache, del desaguadero y del bebedero (Gobierno de San Juan, 2010).

### **3.6 Áreas protegidas privadas**

La ley prevé en su artículo 21, la posibilidad de que la autoridad de aplicación pueda crear áreas protegidas en dominios privados, para lo cual deberá iniciar las actuaciones necesarias pudiendo articularlas a través de los municipios, los particulares, y propietarios de inmuebles que representen un interés ambiental que requiere protección del Estado. Se debe convenir con la autoridad de aplicación en estos casos, el manejo de la propiedad, conforme a la categoría de manejo que se establezca para el área creada en ella. La provincia incentiva asimismo a través de beneficios impositivos, la creación de regímenes de promoción para los propietarios de fundos para la concreción de algún área protegida en sus inmuebles e invita a los municipios a crear regímenes similares en sus respectivas jurisdicciones. Determinando que los beneficios serán equivalentes de manera directa a la categoría de manejo y el grado de restricción de uso de ese bien, el que será incorporado al SPAP mediante un convenio entre las partes.

La razón de la existencia de las áreas protegidas privadas está dado por la necesidad que tiene el SPAP de expandirse sobre todo en aquellas zonas de la provincia que presentan un alto potencial de recursos naturales con capacidad productiva, por lo cual es necesario que formen parte del ordenamiento territorial ambiental para la protección de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de los recursos. Comúnmente la configuración de áreas protegidas privadas se realiza en zonas de amortiguación de otras áreas protegidas con un carácter restrictivo de uso.

Es importante destacar, que en Argentina la propiedad privada está regulada en el derecho de fondo como es el código civil y comercial de la nación, sin embargo, éste no contiene normas que indiquen la existencia de figuras jurídicas de conservación de carácter privado, por lo que la creación de áreas protegidas privadas deberán serlo conforme a las limitaciones de la legislación de fondo. Por otro lado tampoco, a nivel federal respecto a la normativa aplicable a las áreas protegidas, existen normas que contemplen la posibilidad de crear zonas de conservación privadas.

San Juan cuenta con dos áreas protegidas de carácter privado actualmente, como es el refugio de Vida Silvestre Los Morrillos, creado en el año 1993 por medio de un convenio entre la empresa privada Ansilta S.A y la Fundación Vida Silvestre, y la Reserva Natural Privada Don Carmelo creada mediante un convenio entre el gobierno provincial y los propietarios, plasmado en el Decreto Provincial N° 1220/1993.

### **Conclusión parcial**

Se puede inferir luego de finalizado el desarrollo de este tercer capítulo que la provincia de San Juan ha desarrollado a lo largo de los años, pero principalmente a partir del año 1998 en el que se crea el sistema provincial de áreas protegidas para la gestión ambiental de los territorios, un sistema con características superadoras respecto a lo existente en la nación, y sobre todo en sintonía con la evolución que a nivel internacional mostraba esta forma de ordenamiento territorial ambiental.

El régimen jurídico de la provincia en la materia mediante el cual se procede al desarrollo y ordenamiento territorial ambiental evidencia la elaboración y ejecución, lo que puede apreciarse a partir de la rica historia que se expuso al respecto, de un plan de desarrollo estratégico de áreas protegidas participativo donde puedan organizarse las actividades del hombre respecto de estos territorios bajo alguna categoría de manejo de las analizadas oportunamente.

La ejecución de este plan mediante el cual se crea el sistema provincial de áreas protegidas procede mediante los organismos del estado que junto con organizaciones internacionales y de participación social comienzan a conceptualizar y definir, principalmente a partir de la sanción de la ley 606-L, un ordenamiento del territorio en diversas categorías de manejo que optimizan la gestión ambiental en búsqueda de los objetivos planteados como es la conformación de un sistema de gestión que permita el aprovechamiento sostenido de los recursos

naturales, por medio del cual se busca constituir condiciones que promuevan la recuperación de ecosistemas degradados y brinden oportunidades para la convivencia armónica del hombre con la naturaleza.

## **Capítulo IV: Régimen sancionatorio**

## **Introducción**

Siguiendo con el análisis del sistema de áreas naturales protegidas de la provincia de San Juan, es preciso detenerse en el estudio del régimen sancionatorio previsto con la finalidad de darle efectivo cumplimiento a todas y cada una de las disposiciones de la norma marco provincial 606-L mediante el establecimiento de reglas proteccionistas que garanticen o cuando menos conduzcan a la aplicación de la normativa preexistente.

Así las cosas, en el devenir de este capítulo se indagará todo lo relativo a la seguridad, control y vigilancia de las áreas de conservación, comenzando por el cuerpo de agentes quienes se constituyen en una especie de policía administrativa con funciones de fiscalización y velan por el estricto cumplimiento de las normas.

Asimismo, es necesario abordar el estudio de las diferentes conductas punitivas descriptas, así como el régimen de penalidades dispuesto para el efectivo acatamiento que permita disuadir la comisión de estas acciones disvaliosas.

Es preciso, además determinar las diferentes acciones desarrolladas por los diferentes organismos integrantes del sistema provincial de áreas que conduzcan a la generación de iniciativas para el perfeccionamiento y fortalecimiento del mismo, como es la tarea llevada a cabo por el consejo provincial de conservación y las finalidades perseguidas por el fondo provincial de preservación, todo lo cual será objeto de análisis del presente capítulo.

### **4.1 Agentes de conservación**

De acuerdo con la declaración de interés público de la conservación y preservación de los ambientes naturales y sus recursos efectuada por la provincia de San Juan, se crea mediante la ley 606-L como un subsistema dentro del SPAP, el sistema de protección, preservación y desarrollo de las áreas naturales protegidas que tiene por finalidad contribuir, asistir y ayudar a la autoridad de aplicación a la consecución de los objetivos propuestos por la ley tenidos en miras para su creación.

Este sistema está compuesto por la autoridad de aplicación, el cuerpo de agentes provinciales de la conservación, el cuerpo de protectores voluntarios de las áreas, el comité de seguridad de las áreas, y el consejo provincial de la conservación de áreas, fauna y flora. Y tiene por finalidad articular e interrelacionar medios, estudios, investigaciones y acciones de los organismos relacionados con los objetivos que la ley prevé.

Así las cosas, el cuerpo de agentes de conservación, dependiente de la autoridad de aplicación, tiene carácter de fuerza pública en ejercicio del poder de policía administrativo que le confiere la ley 606-L, por el cual asume la seguridad, control y vigilancia que la ley establece así como toda otra normativa complementaria creada por la autoridad de aplicación, en el ámbito geográfico en que se encuentran las áreas protegidas del SPAP, en concurrencia con otros organismos estatales intervinientes que cumplan funciones de policía, de seguridad y administrativa.

El cuerpo de agentes está compuesto por personal dependiente de la administración pública provincial que acredite formación técnica habilitante e idoneidad para el cumplimiento de la función. Su ingreso se promueve mediante concurso público de antecedentes y oposición, para lo cual deberán cumplirse con los programas de entrenamiento y capacitación periódica. Asimismo, cuenta con personal auxiliar para el ejercicio de las funciones, a los que se denomina baqueanos, y que por su conocimiento y experiencia in situ pueden efectuar un valioso aporte para la concreción de los objetivos de la ley.

Entre las funciones del cuerpo de agentes de conservación, en una muestra clara de la uniformidad y suficiencia del SPAP, y atento al carácter de policía administrativa, se destacan las siguientes: hacer cumplir las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de conservación de áreas naturales protegidas, actividades recreativas y asentamientos humanos; realizar los procedimientos de prevención y represión por contravenciones a las normas de aplicación, con la intervención en caso de ser necesario de las fuerzas competentes; promover la transferencia de conocimientos de educación ambiental; asesorar, guiar e informar a los visitantes de las áreas protegidas; prevenir y denunciar toda acción delictiva en perjuicio de los bienes tutelados por el SPAP, asegurando los medios de pruebas dando intervención inmediata a la autoridad de aplicación; ejecutar ordenes de allanamientos solicitadas a la justicia para ingresar a los domicilios o fundos privados cuando fuere necesario para el cumplimiento de la legislación vigente; ejercer el control, registro, circulación, permanencia y salida de personas, vehículos, productos, animales o cualquier otro que pudiera perjudicar a la zona. Esta enumeración de las funciones previstas por la ley es meramente enunciativa, pudiendo incluirse otras que, en

salvaguarda del ecosistema, sea imprescindible ejercer conforme a lo que disponga la autoridad de aplicación y en concordancia con el carácter de policía que le confiere al cuerpo la ley<sup>29</sup>.

El cuerpo de protectores voluntarios es otro de los integrantes del sistema de protección, promovido por la autoridad de aplicación como una organización no gubernamental con carácter honorario, que realiza funciones alternativas como proveer información a fin de actualizar el estado de la población y situación de la flora, fauna silvestre e ictícola y las transgresiones que se observen. Para ello promueve intersectorialmente el desarrollo de entidades no gubernamentales que tengan por fin la preservación de áreas protegidas y el cuidado de la naturaleza, capacitar en forma permanente a través de cursos, seminarios y conferencias a los nuevos auxiliares, debe también comunicar a la autoridad de aplicación en forma permanente las irregularidades y observaciones en cuanto al cumplimiento de la ley, así como toda otra función que la autoridad le asigne.

#### **4.2 Consejo provincial de conservación**

El consejo provincial de conservación de áreas naturales protegidas creado también por la ley 606-L está integrado por el comité de preservación compuesto por un representante de la autoridad de aplicación, un representante de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, un representante del cuerpo de agentes de conservación, un representante por los municipios, un representante del Ministerio de Turismo, y de Gendarmería Nacional, Ejército Argentino, Universidad Nacional de San Juan, de Administración de Parques Nacionales, y de todo otro organismo que la autoridad de aplicación considere necesario incorporar.

Este consejo tiene funciones de órgano asesor, consultor, y se expide mediante informes los cuales tienen carácter vinculante para los sujetos intervinientes en el SPAP. Está habilitado para la generación y proposición de políticas públicas en la gestión de áreas protegidas, debe emitir opiniones y resoluciones ante las problemáticas que afecten las áreas protegidas ofreciendo posibles soluciones. Para la elaboración de las propuestas, se crean comisiones específicas para su tratamiento y consideración. El consejo debe promover el desarrollo de la investigación y difusión de conocimientos sobre áreas protegidas a través de programas de educación y difusión

---

<sup>29</sup> Artículo 91 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

promoviendo la participación ciudadana en la materia. Los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones deben colaborar de manera activa en el Consejo.

### **4.3 Infracciones y penalidades**

El título VIII de la ley en análisis dedica todo un capítulo a las infracciones y penalidades para los infractores de las disposiciones de la misma, para ello establece que todos aquellos serán responsables administrativa o judicialmente de sus acciones, que impliquen transgresiones a las normas que rigen el SPAP, los que son considerados infractores ambientales. Se establece de aplicación lo previsto por el código de faltas de la provincia, siendo competente para la aplicación de las sanciones correspondientes la justicia de faltas de la provincia, salvo en aquellos casos en que no fuera posible el resarcimiento del daño causado y la acción directa o indirectamente configure un tipo penal previsto por el código penal, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en ese cuerpo normativo, así como lo establecido en los artículos 24, 25, y 26 de la ley nacional N° 22.421<sup>30</sup> mediante los cuales se tiende a resolver los problemas derivados de la depredación que sufren los recursos naturales previendo en dichos artículos las acciones configurativas de los delitos y sus penas<sup>31</sup>.

Es necesario para ello, respecto a los delitos de orden federal, el trabajo en conjunto entre provincia y nación para la lucha en contra del delito ambiental. En este sentido, en materia de policía ecológica la Corte Suprema de Justicia de la Nación sienta la regla que consiste en el reconocimiento de la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, por lo que las normas constitucionales deben ser interpretadas de modo tal que se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias de los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa.<sup>32</sup>

El resarcimiento ante las infracciones de las normas de áreas protegidas consistirá en la reposición de las cosas a su estado anterior dentro del plazo que fije la autoridad de aplicación. Y en caso de incumplimiento, tales reparaciones serán realizadas por la autoridad de aplicación o por quién ella determine, debiendo abonar los gastos correspondientes el infractor ambiental. La reparación debe ser plena, ya que luego de la reforma constitucional de 1994 que incorporó en el

---

<sup>30</sup> Artículo 91 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>31</sup> Ley 22.421 del Congreso de la Nación Argentina. 1981.

<sup>32</sup> C.S.J.N., “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. C/ Corrientes, Provincia de”, Fallos: 322:2862 (1999).

art. 41 de la Constitución la protección expresa al ambiente, la Corte, el 20/06/2006 estableció no solo el status constitucional del derecho ambiental y la obligación de recomponer el daño ambiental (artículo 41 CN) sino también la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente<sup>33</sup>, lo que implica que en cuanto al daño en el derecho ambiental y sobre todo en el daño en general, la función resarcitoria es la más importante de todas y sobre la cual se ha cimentado tradicionalmente la idea de responsabilidad.

Y por último ante las infracciones acaecidas, para la aplicación de las sanciones correspondientes, el juzgador debe tener especialmente en cuenta la gravedad y la ubicación en que tuvieron lugar los hechos, la posibilidad de reparación, los medios utilizados, la cantidad de personas participantes, la reincidencia de quien comete la infracción, la circunstancia de desempeñarse como funcionario público ya sea del poder ejecutivo, judicial o legislativo o municipal. Todo ello a los fines de la graduación de la pena.

Es importante destacar que el organismo de aplicación instará la acción civil a los fines de la indemnización por los daños ocasionados.

#### **4.4 Fondo provincial de preservación**

En este proceso de desarrollo jurídico llevado adelante en la provincia de San Juan para la protección y conservación de las áreas naturales protegidas, se creó para el sostenimiento financiero del SPAP el fondo provincial para la preservación de las áreas naturales protegidas, el cual está conformado con los distintos recursos provenientes de lo ingresado en concepto de permisos, inspecciones, multas, tasas, y aranceles. Ya sea por el uso recreativo, comercial, científico o escénico de estos recursos naturales en el ámbito de las áreas protegidas. Así como lo producido por las ventas, locaciones o concesiones de inmuebles o instalaciones para el desarrollo de actividades productivas en las mismas como es el turismo.

Asimismo, integran el fondo aquellos recursos que tienen origen en las prestaciones de servicios vinculadas a las áreas protegidas, y las partidas asignadas a la Dirección de Conservación de áreas protegidas en el presupuesto anual de la provincia, como los originados

---

<sup>33</sup> C.S.J.N., “Mendoza y otros C/ Estado Nacional y otros”, Fallos: 326:2316 (2006).

por donaciones, legados y/o contribuciones voluntarias de entidades y particulares, u organismos nacionales o internacionales.

También contribuyen a la conformación del fondo, los impuestos, aforos, aranceles y tasas, así como los recursos provenientes de convenios suscriptos entre la provincia y entidades públicas o privadas nacionales o internacionales relacionadas con áreas protegidas.

Este fondo de protección y conservación que es administrado por la autoridad de aplicación tiene en miras la adquisición de elementos necesarios para el fomento y desarrollo de las áreas naturales protegidas, la realización de las obras y acciones para la protección y conservación, investigación y manejo de las áreas. Asimismo, busca proveer los recursos económicos y financieros para cubrir los gastos que demande las actividades de control en el territorio provincial con respecto a las acciones de conservación<sup>34</sup>.

Es dable destacar entre los objetivos más importantes del fondo, la necesidad de cubrir con los gastos de capacitación y formación de recursos humanos integrantes de los diferentes actores que constituyen el sistema de protección de áreas naturales protegidas, y el desarrollo de programas de difusión del SPAP y sus objetivos de la ley 606-L, sobre todo para instituciones intermedias no gubernamentales para su capacitación y formación, y que de esta manera los dirigentes cuenten con la información necesaria<sup>35</sup>.

### **Conclusión parcial**

Se puede vislumbrar luego del desarrollo del presente capítulo la importancia que para el sistema de áreas protegidas presenta la conformación del régimen sancionatorio fijado tanto por la ley 606-L como por la ley 607-L de la provincia, por medio del cual se pretende el fortalecimiento de un sistema de gestión de áreas eficaz posibilitando distinguir diferentes conductas contravencionales sancionadas con su respectiva penalidad, lo que implica por parte del órgano administrador brindar seguridad, control, vigilancia y fiscalización de las actividades del hombre en relación al medio natural en el que se desenvuelve, con el objeto de cómo se expuso anteriormente crear un sistema eficaz, y completo para la conservación de la biodiversidad en áreas protegidas.

---

<sup>34</sup> Artículo 110 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

<sup>35</sup> Artículo 109 de la Ley 606-L de la Provincia de San Juan.

En este camino es dable destacar en la provincia la existencia de un cuerpo de agentes de conservación como policía administrativa custodio de los principios y normas rectoras del sistema con el que se busca darle eficacia al cumplimiento normativo para la toma de conciencia en el ciudadano y sobre todo para transmitir la experiencia al estrato nacional y demás provincias que carecen de un sistema de gestión, de la dimensión de la problemática que hay que atender desde la nación en coordinación con éstas en cuanto al ordenamiento ambiental del territorio se refiere. San Juan es una de las pocas provincias que además de fijar un sistema de áreas protegidas mediante ley, crea la figura de los agentes de conservación como personal dependiente del ejecutivo provincial a través de la subsecretaría de desarrollo sustentable y medioambiente, con lo que otorga un eslabón de exigencia y a la vez que atestigua la búsqueda en la perfección de este sistema de gestión, lo que lo convierte en representativo en la región y modelo para el resto del país.

La existencia del fondo de preservación y la asignación de recursos para el fortalecimiento por parte del ejecutivo provincial es otro de los hitos importantes que analizado demuestra el interés que implica marcar el rumbo que se sigue en áreas protegidas fijando políticas públicas que funden este sistema, el cual debe tomarse como ejemplo tanto con sus fallas como también con sus numerosos aciertos.

## **Conclusiones**

A partir de las consideraciones analizadas en el presente trabajo de investigación y de acuerdo a las reflexiones parciales de cada uno de sus capítulos puede colegirse la importancia que tiene la existencia de un sistema de áreas naturales protegidas como instrumento de gestión para el ordenamiento ambiental del territorio, y que de acuerdo a la experiencia internacional y la demostrada por la provincia de San Juan, lo constituyen en un medio idóneo que ha experimentado una basta eficacia para la protección, conservación y promoción del desarrollo sustentable de los recursos naturales, culturales y sociales existentes en aquellas porciones de tierra que forman parte del patrimonio natural de un Estado. Constituyendo como tal un bien público, lo que genera en ese Estado la obligación de garantizar ese interés mediante políticas públicas de concertación entre el Estado Nacional y las Provincias para la creación y establecimiento de un régimen jurídico uniforme de áreas naturales protegidas que fije normas comunes y generales para todo el territorio.

Así las cosas, surge en el orden federal argentino la necesidad de la creación de un sistema jurídico de presupuestos mínimos de protección ambiental de áreas naturales protegidas que prevea normas de orden público, uniformes, y de equidad, para reducir la vulnerabilidad a los cambios de contexto político, sociales, y económicos, y dar así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional, de manera tal que se fijen los lineamientos y pautas generales comunes mediante normas básicas para el fomento de la conservación de la biodiversidad favoreciendo los procesos ecológicos y evolutivos de las áreas de conservación garantizando una tutela ambiental mínima, dejando en mano de las provincias la correspondiente gestión de éstas, como titulares originarias de los recursos naturales existentes en sus territorios de conformidad al artículo 124 de nuestra Carta Magna.

Para ello será necesario articular acciones legislativas de manera transversal y vertical, de modo que se asegure la relación de la Nación con las Provincias, y de éstas entre sí. Ello para evitar que las normas de un Estado aumenten incoherentemente, tornándose estas contradictorias, superpuestas, o incompletas. Implicando que el sistema jurídico, de manera paradójica, se encuentre contaminado legislativamente.

A partir de la hipótesis abordada en torno a la eficacia y suficiencia del régimen jurídico dispuesto por la legislación de la provincia de San Juan para el manejo de áreas protegidas, dada

la falta de un régimen nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental que fije pautas generales comunes, y la dispersión de jurisdicciones en la materia, y luego del análisis realizado de la doctrina, legislación y jurisprudencia, puede apreciarse el cumplimiento de la hipótesis planteada ya que San Juan posee legislación suficiente y eficaz contando con la estructura legal pertinente, que constituye la base que promueve y regula de manera integral las áreas naturales protegidas del territorio, apuntalada por una planificación jurídica, institucional, y política, que de acuerdo a la apreciación efectuada pretende mediante una diversidad temática contenida en la ley base llevar adelante un plan estratégico de desarrollo para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales teniendo en cuenta las características de cada área en cuanto a problemática, ubicación y situación.

Así las cosas, a partir de los resultados obtenidos en la provincia, sería oportuna la transferencia de su experiencia a las demás jurisdicciones provinciales atento a su eficacia en la gestión de áreas, ya sea para complementar como así también para completar las lagunas jurídicas existentes en aquellas provincias que carecen de legislación pertinente al respecto o que la misma no es eficaz. A tal fin, será necesario que las diferentes jurisdicciones provinciales a través de sus respectivos órganos legislativos puedan tomar la suma de las mejores experiencias desarrolladas en gestión de áreas como es el caso de San Juan, Mendoza o Misiones, tanto del orden institucional como político para el perfeccionamiento de sus normas de gestión de áreas protegidas. Todo lo cual, permitirá concertar con los diferentes actores de la sociedad los lineamientos básicos para la consolidación de un sistema uniforme de áreas naturales protegidas.

Asimismo, en esta tarea de consolidación de un sistema integral, uniforme, general y común de áreas naturales protegidas, sería importante y necesario en el orden nacional como solución innovadora la propuesta de creación de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas naturales protegidas de todo el país que establezca el umbral básico de protección que corresponde dictar a la Nación y que rija en forma uniforme en todo el territorio nacional como un piso inderogable que garantice a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre.

Es importante destacar, que para a llevar a cabo esta iniciativa se deberá tener en cuenta que el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias. Es importante remarcar que el dictado de normas de presupuestos mínimos, si bien se trata de una potestad legislativa en

materia ambiental delegada expresamente por las provincias en la nación de conformidad al artículo 41 de la Constitución Nacional para la protección mínima ambiental, impone limitaciones para su cometido por las cuales se persigue que su contenido sólo sea de garantía mínima; que se trate de protección ambiental; y que no se alteren las jurisdicciones locales. Tratándose además, de leyes dictadas por el Congreso de la Nación. Asimismo, toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias. Pudiendo esta norma de presupuesto mínimo ser reglamentada por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos establecen, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. Y, por último, es dable destacar que en caso de que exista normativa provincial menos restrictiva que la ley de presupuestos mínimos, deberán adecuarse a la ley nacional. Como así también se mantendrán aquellas normas locales vigentes y preexistentes a la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental, en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas.

Atento a ello, esta propuesta debería fijar en primer lugar las políticas públicas que se llevaran a cabo estableciendo los objetivos que tendrá en cuenta el sistema dispuesto. Asimismo, es imprescindible que se fijen las acciones a desarrollar en el cumplimiento de estos objetivos en consonancia a lo dispuesto en el artículo 41 de la constitución nacional, la ley general de ambiente y el convenio de diversidad biológica incorporado en nuestro derecho por la ley N.º 24.375, en cooperación con las provincias a través del COFEMA que hasta la fecha ha desarrollado institucionalmente una importante tarea para la consolidación de este sistema.

Esta solución debe también y de manera clara, sentar las normas básicas que dispongan los instrumentos de política pública y gestión ambiental que ofrece para el cumplimiento de sus objetivos, como son el ordenamiento ambiental del territorio en las diferentes jurisdicciones promoviendo la creación de estrategias para el ejercicio de este instrumento que tenga en cuenta la creación de nuevas áreas protegidas en aquellos lugares sin protección, mediante la implementación de programas regionales y nacionales y que sean congruentes con los convenios internacionales incorporados a nuestro ordenamiento jurídico como por ejemplo el de los sitios de humedales Ramsar o el de UNESCO; la evaluación de impacto ambiental de conformidad a lo dispuesto por la ley general de ambiente y la normativa complementaria de cada jurisdicción

respecto de aquellas obras y actividades susceptibles de degradar el área protegida de acuerdo a su categoría de manejo; la educación ambiental de modo que las autoridades de las diferentes jurisdicciones promuevan el desarrollo de planes y programas de educación referidos a las características, misiones, funciones y clasificación de las áreas protegidas.

Es importante también, que mediante esta solución se garantice la conformación de un sistema de áreas protegidas democrático mediante la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los planes de gestión, y que las autoridades de aplicación de cada jurisdicción garanticen la misma y permitan la representación de las comunidades locales y originarias involucradas, de los organismos gubernamentales y organizaciones interesadas de la sociedad civil de acuerdo a lo previsto por la Ley General del Ambiente N° 25.675.

Este sistema debería contener un procedimiento de información en el que las diferentes autoridades locales competentes incorporen los datos de cada una de las áreas bajo su jurisdicción. Debe contener también la obligación de que mediante la creación de un área protegida se fijen los planes de gestión de las mismas, estableciendo la norma base los contenidos mínimos de estos planes como son entre otros los objetivos de creación de esa área, el diseño y zonificación de la misma, y la asignación de categoría de gestión elegida que prevea la ley, aprobados por la autoridad de aplicación de cada jurisdicción.

Es imprescindible que al actual SIFAP se le proporcione el marco normativo regulatorio que lo institucionalice determinando su funcionamiento, conformación de integrantes y objetivos institucionales que le permita la coordinación, vinculación y concertación con las diferentes jurisdicciones con competencia en la gestión de áreas protegidas para la elaboración de políticas públicas nacionales y regionales.

Finalmente, y si se quiere lo más importante para que todo ello sea posible es preciso que esta propuesta legislativa de solución establezca la previsión de asignación de recursos económicos mediante los cuales se atiendan las erogaciones que demande el sistema, así sería oportuno al igual que en la provincia prever la creación de un fondo de sustentabilidad para alcanzar los objetivos que se dispongan, ya que sin este fondo no será posible la constitución del sistema. En cuanto a la asignación más importante debería estar constituida por la partida que el ejecutivo nacional establezca mediante el presupuesto anual, el cual deberá ser administrado por la autoridad de aplicación que fije la ley, que de acuerdo a la nueva redacción de la ley de ministerios debería ser el ministerio de ambiente de la nación.

## **Bibliografía**

### **Doctrina:**

- Administración Parques Nacionales en colaboración con la Fundación Vida Silvestre. (2007). *Las Áreas Protegidas De La Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural.* (1st ed). Buenos Aires.
- Bidart Campos, G. (2005). Manual de la Constitución Comentada, Tomo 2, Buenos Aires: Ediar.
- Botassi, C. (2004). Derecho Ambiental en Argentina. *Revista de Derecho Ambiental Amazonia* (3) 96.
- GAMBIER, M. (1993). *Etapas del Desarrollo Histórico Cultural. Prehistoria de San Juan.* E.F.U. San Juan. Argentina.
- Gobierno de San Juan. (2010). *Áreas naturales protegidas.* (1st ed.) San Juan, Argentina: Elite.
- López Alfonsín, M. (2016). *El Sistema Nacional De Áreas Protegidas En Argentina.* (1ª Ed.) Buenos Aires: JusBaires.
- Mignone E. (1995) *Constitución Nacional Reformada.* (2ª Ed.) Argentina: Ruy Díaz.
- Nonna S., Dentone J. M. y Waitzman N., (2011). *Ambiente y Residuos Peligrosos.* (1ª Ed.) Argentina: Estudio.

### **Legislación:**

- Código Civil y Comercial de la Nación. UEJN. Unión empleados judiciales de la Nación.
- Decreto 13/2015. Presidencia de la Nación 11/12/2015. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 232/2015. Presidencia de la Nación 22/12/2015. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto N° 2149/1990, publicado en el Boletín Oficial del 18/10/1990.
- Decreto N° 453/1994, publicado en el Boletín Oficial del 29/03/1994.
- Ley 22.351 de Parques Nacionales, Reservas Naturales y Estrictas de la Nación de 1980.

- Ley 22.421 del Congreso de la Nación Argentina. 1981.
- Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable del Ambiente.
- Ley 606-L de la Provincia de San Juan. 1999.
- Ley 607-L de la Provincia de San Juan 1999.
- Ley 608-L de la Provincia de San Juan 1999.
- Ley N° 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres, según la reforma introducida por la Ley N° 41/1997 de 5 de noviembre. España.
- Resolución N° 92/04 del Consejo Federal del Medio Ambiente.
- Resoluciones COFEMA 28/00, 38/00, 45/01 y 60/02.

**Jurisprudencia:**

- C.S.J.N. “Lubricentro Belgrano S/ inf. Ley 24.051”, Fallos: 323:163 (1995).
- C.S.J.N. “Mendoza y otros C/ Estado Nacional y otros”, Fallos: 326:2316 (2006).
- C.S.J.N. “Roca, Magdalena C/ Provincia de Buenos Aires”, Fallos: 318:992 (1995).
- C.S.J.N., “Misiones, Provincia de C/ Estado Nacional”, Fallos: 338:362 (2015).
- Cám. 7a de Apel. Civ. y Com. Córdoba. “Chañar Bonito S.A. c. Municipalidad de Mendiolaza”, 14/12/2005. En LLC 2006 (julio), 749.