



SEMINARIO FINAL

Nota a Fallo

Derecho Ambiental

Análisis del dominio público de los parques nacionales y dominio originario de las provincias desde el fallo “Administración de Parques Nacionales contra provincia de Misiones”

Autor: Robledo, María Gabriela.

Abogacía

2019

Autos: “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”.

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Sumario: 1. Introducción. 2. Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal. 3. Ratio Decidendi: Una Solución al Conflicto. 4. Análisis del Autor: Importancia de Entender los Diferentes Conceptos Referidos en el fallo. 4. 1. Parques Nacionales y Reservas Naturales. Constitucionalización del Resguardo del Medio Ambiente. 4. 2. El Dominio como Importante Argumento en este Fallo. Jurisprudencia. 4. 3. Postura del autor/a: Los Parques Nacionales, Dominio Público y Utilidad Nacional. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

1. Introducción

En términos del derecho ambiental es compleja la circunstancia de la determinación de la competencia del Tribunal usualmente, debido a los perjuicios de las regiones involucradas, puesto que en muchas ocasiones el daño no se ocasiona en una sola zona o territorio, sino que vulnera derechos de varias jurisdicciones además de ser un derecho colectivo. Por ello, el caso presente expone que se contraponen fundamentos esenciales o importantes que deben determinar si la porción del Río Iguazú en discusión es de dominio público nacional o provincial y con el análisis de este caso podemos determinar dar atención al mismo para realizar un estudio y extraer conclusiones que pueden ser útiles a la sociedad. Se puede concebir en la contradicción o discusión respecto al federalismo y la autonomía de las provincias de la República Argentina que se determina en la contraposición de lo que pretende, en este caso en particular, la Provincia de Misiones y la solución planteada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien declaró inconstitucional la ley provincial 4467 y el decreto del Poder Ejecutivo local 2338/08 que la promulga, ley que establece la Creación del Parque Provincial del Río Iguazú. Esta problemática ambiental resulta de interés debido a que denota una complejidad evidente en cuanto al dominio jurisdiccional, puesto que como indica Cafferata (2009), el problema ambiental es de “naturaleza mixta” (p. 33).

Desde esta complejidad se desglosa la relevancia del análisis de este caso, ya que la exposición de la problemática permite establecer la competencia por parte del Tribunal para determinar la debida regulación por la que se admite o no la decisión de la

creación del Parque Provincial del Río Iguazú, lo cual aporta elementos jurídicos para discernir la incumbencia normativa de cada jurisdicción en temas asociados a recursos naturales, en consideración de que los mismos visibilizan intereses contrapuestos a la protección de los derechos ambientales.

El problema jurídico que se presenta en el fallo analizado es axiológico debido a que se puede distinguir conflictos entre normas presentadas por las partes interesadas y analizadas por los jueces de la Corte. Según Alchourrón y Bulygin (2012), el problema axiológico remite a determinar si una propiedad debe o no ser relevante para un universo de acciones (designado UA) determinado, es decir que existe un criterio para indicar esta importancia, la cual no es relativa. Además, se puede precisar que el problema axiológico ayuda a indicar con precisión si un sistema normativo es completo con respecto a una unidad de acción (Alchourrón y Bulygin, 2012).

Particularmente, se contraponen fundamentos esenciales o importantes que deben determinar si la porción del Río Iguazú en discusión es de dominio público nacional o provincial.

Ambas partes presentan argumentos basados en la Ley de Parques Nacionales 22351, art. 124° y 75°, inc. 30 de la Constitución Nacional, Ley de Creación de Parques Nacionales Nahuel Huapí e Iguazú 12103, Ley 14294 Declaración de Provincia al Territorio Nacional de Misiones en las cuales se plantean los conflictos a resolver por el Tribunal.

2. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

En este proceso presenta la parte actora la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad de la ley XVI nro. 99 promulgada por la provincia de Misiones para la creación del Parque Provincial del Río Iguazú, basada en el argumento central de la delimitación del Parque Nacional de Iguazú, el cual incluye el cauce del Río y las Cataratas y en el dominio exclusivo de la Nación para la conservación o cuidado del medio ambiente y explotación de los recursos naturales. Respondiendo a ello, la parte demandada contradice con base en el decreto nacional 100.133/1941, refiriéndose a que el límite del parque es en la ribera del río y además, basándose en el art. 124° de la Constitución Nacional, la provincia de Misiones tendría el dominio de los recursos naturales que le pertenecen.

La Corte Suprema de Justicia, según ley 48 y reglamentado por el art. 24 del Decreto-ley 1285/58 entiende con competencia originaria y exclusiva para resolver el caso en cuestión, comenzando por un análisis pormenorizado de los antecedentes históricos, desde la ley que crea el Parque Nacional N° 12.103 del año 1934 a partir de la compra de tierras que efectuó el estado Nacional, el decreto 100.133/41 en donde se fijan los límites del Parque Nacional del Iguazú, hasta la ley 22.351, art. 32 que expresa: ...”en razón de las reservas oportunamente dispuestas por el Estado nacional o cesión de dominio y jurisdicción de las respectivas provincias, integran a la fecha el sistema de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, ...los siguientes: 1.- parque nacional Iguazú (ley 12.103 y modificatorias: leyes 18.801 y 19.478); ...18.- Reserva Nacional Iguazú (ley 18.801)". Se analizó la ley provincial en cuestión, resaltando en el artículo 3° la fijación de los límites y se estableció que ..."El Parque fluvial creado por la presente Ley, comprenderá el sector argentino del Río Iguazú, extendiéndose desde la línea de ribera en costa argentina hasta el límite internacional con la República Federativa del Brasil (el actual y/o el que en el futuro se modifique por variación del régimen del recurso); y desde el límite Este de la Provincia (desembocadura en el Río Iguazú del Arroyo San Antonio), hasta una línea imaginaria, como límite al Oeste, trazada doscientos (200) metros aguas arriba del emplazamiento del Puente Internacional, que comunica a la Argentina con la República Federativa del Brasil, como así también las islas formadas en el lado argentino del cauce de tal río. Así mismo comprende y con la categoría adicional de 'paisaje especialmente protegido' el Sector argentino de las Cataratas formadas en dicho río". Se hace referencia a lo que señala la Señora Procuradora Fiscal en su dictamen de fs. 944/950, ...”la delimitación del Parque Nacional Iguazú establecida en la referida norma incluye al río Iguazú, hasta el límite con la República Federativa del Brasil; por lo que el decreto no efectúa ninguna distinción ni se refiere a un determinado sector del río, sino que por el contrario, fija como límite norte "el río Iguazú" sin ninguna mención en cuanto a su línea de talweg ni a sus márgenes, con la única indicación puntual de los extremos de su tramo que deben considerarse a los efectos de su delimitación.” Se señala jurisprudencia con la causa "Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ sumario" (Fallos: 327:429), allí se determinó que el Río Limay en cuestión corresponde al dominio público del Estado Nacional ratificando su pertenencia al Parque Nacional Nahuel Huapi. Acudieron a la revisión técnica por parte del Instituto Geográfico Nacional para fundamentar los considerandos plasmados por la Corte.

La Corte Suprema de la Nación concluye que el sector argentino del Río Iguazú integra el Parque Nacional Iguazú, declarando la inconstitucionalidad de la Ley XVI N° 99 que crea el Parque Provincial del Río Iguazú basada en el desarrollo técnico de interpretación de los planos recuperados y del decreto 100.133/41 sobre la delimitación del Parque Nacional de Iguazú y con el análisis minucioso de los antecedentes históricos legales y jurisprudenciales afirmando que el dominio público y utilidad pública del sector en conflicto es exclusivamente nacional, haciendo referencia al art. 75°, inc. 30 de la Constitución Nacional.

3. Ratio Decidendi: Una Solución al Conflicto

La Corte decidió declarar la inconstitucionalidad de la Ley Provincial XVI N° 99 que crea el Parque Provincial del Río Iguazú basándose en argumentos que se pueden percibir en la ley 12.103 dictada en 1934 creando la Dirección de Parques Nacionales y los Parques Nacionales Nahuel Huapi e Iguazú, en cuyo artículo 15 se estableció el régimen legal de sus tierras al señalar: “declárese bienes del dominio público las tierras de propiedad fiscal, situadas dentro de perímetro de cada parque o reserva...”, con la clara letra del decreto 100.133/41 en el artículo 3° que delimita al Parque Nacional de Iguazú al norte con “el Río Iguazú” y que luego de un análisis por parte del Tribunal y con la interpretación de los técnicos peritos y diversas normas subsiguientes se determina que el límite es en el cauce del río y no en la ribera, como plantea la parte demandada. Por último la corte determina que no existe contradicción alguna con el artículo 124° de la Constitución Nacional dando respuesta al problema axiológico planteado *ut-supra* porque considera ...”que el Parque Nacional Iguazú -con los límites establecidos en el decreto 100.133- originalmente perteneció al Estado Nacional quien lo retuvo en los términos del artículo 11° de la ley 14.294 y artículo 2°, inciso 2°, del decreto 5411/11, conforme al artículo 4° del decreto-ley 654/58, y no lo traspasó a la Provincia de Misiones al momento de su creación en 1953 en razón de estar afectado a un uso público de interés o utilidad nacional (artículo 75°, inciso 30 de la Constitución Nacional)”, determinando así que no existe contraposición en la interpretación de los principios derivados de las normas constitucionales traídas a la discusión por parte de los interesados y de la Corte con su análisis. Queda claro que la resolución del problema lo determina todo el análisis realizado por la Corte y el mismo hace llegar a la

conclusión de que la provincia de Misiones con la creación de su ley no se ajusta a las normas constitucionales.

4. Análisis del Autor: Importancia de Entender los Diferentes Conceptos Referidos en el Fallo

Considerando que se ha descrito el fallo, en donde se ha reconocido un conflicto o problema axiológico (Alchourrón, C. y Bulygin, E. 2012) contraponiéndose principios o normas dentro de la Constitución como analizamos anteriormente, principalmente con el artículo 124, artículo que es parte del refuerzo del federalismo que fue uno de los objetivos de los Constituyentes en crearlo (Sabsay, D.A. 2011), y que la corte ha resuelto fallar a favor de la parte actora, en primer lugar basándose en el dominio y utilidad pública esclareciendo que este dominio le corresponde a la Administración de Parques Nacionales realizando una interpretación de este mismo artículo tomando una posición propietarista del dominio público que funda la naturaleza jurídica de ese instituto en un derecho real de propiedad que en este caso se le otorga, bajo pruebas, a la Administración de Parques Nacionales (Rebasa y Carbajales, 2011), es necesario para poder comprender profundamente, analizar estos conceptos.

4. 1. Parques Nacionales y Reservas Naturales. Constitucionalización del Resguardo del Medio Ambiente

Los parques nacionales son lugares o regiones en la que es totalmente necesaria su conservación natural con el fin de ser representativas de las regiones biogeográficas del país, sean estas terrestres o acuáticas, reunir un interés científico particular, y tener un especial atractivo por sus bellezas paisajísticas, cuestión que la región en discusión cumple con esto.

De la mano de los parques se encuentran las reservas naturales cuyo objetivo principal es la protección de todo el material genético de flora y fauna autóctonas, de las principales características fisiogeográficas, de las bellezas escénicas, de las comunidades bióticas y del equilibrio ecológico (Lopez Afonsin, y Martínez, 2014). Con esta conceptualización de los Parques Nacionales se comprende uno de los argumentos tomados por la Corte dada la importancia y la magnitud de la región en cuestión que determina, en parte a quién le corresponde el dominio del mismo.

Se debe tener en cuenta el proceso de constitucionalización del ambiente resuelto con la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, con la incorporación del artículo 41 que en su 3° párrafo expresa, ...”corresponde a la nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”, del artículo 75, inc. 30, el que aclara que las provincias y municipios podrán conservar poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines específicos de dichos establecimientos, aquí se tiene que hacer un alto y resaltar la ultima parte del artículo que bien determina que “...las provincias y municipios podrán conservar poderes de policía e imposición sobre los establecimiento de utilidad nacional, *en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines específicos de dichos establecimientos*”, y del artículo 124 que establece que el dominio originario de los recursos naturales les corresponde a las provincias, lo cual la Corte interpretó, con base argumentativa en la ley 14294, inc. 11, que este artículo será respetado en tanto no interfiera en el dominio previo a la creación de las provincias y a la Reforma Constitucional de 1994.

Es importante mencionar de qué manera debe ser la interpretación que se realiza de nuestra Constitución en el caso, según Bidart Campos se determina “desde” la misma, esto quiere decir que en primer lugar se hace una interpretación “de” la Constitución y a partir de ésta la proyecta hacia las normas inferiores, resaltando la supremacía de la Constitución que obliga que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella (Bidart Campos G. 2006), en el caso se realiza justamente este tipo de interpretación de la Norma Provincial, siendo en este caso estatal, determinando su inconstitucionalidad ya que la misma, según la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no se ajusta a la Constitución, siendo ella la Ley Suprema.

4. 2. El dominio como Importante Argumento en este fallo. Jurisprudencia.

En la medida que esté probado y que no se discuta quien es el titular del dominio no cabe duda a quien le compete la jurisdicción. En derecho existe un principio fundamental según el cual la jurisdicción se deriva del dominio y por lo tanto su ejercicio le corresponde a quien es su titular (Sabsay, 2011). Por ello en este caso la Corte para resolver este problema que se suscita entre las partes, las cuales argumentan sus intereses en principios fundamentales de la Constitución como el cuidado y

preservación del medio ambiente (art. 41 de la C.N.) y el federalismo (art 124 de la C.N., entre otros) pone el acento en los tiempos en que se realiza la Reforma de la Constitución, la creación de la provincia de Misiones y la adquisición, por parte de la Nación, de la propiedad con sus límites probados del territorio correspondiente al Parque Nacional del Iguazú.

El fallo que utiliza la Corte para argumentar en esta sentencia analizada es *Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia de*, predica que el Parque Nacional y la Reserva fueron creados con anterioridad a las provincias en cuestión, por lo tanto el claro dominio y utilidad pública es nacional y la Administración de Parques Nacionales ejerce su jurisdicción. También, mucho tiempo atrás, en el año 1979 en el caso *YPF c/ Mendoza, provincia de*, previo a la Reforma de la Constitución, la Corte falló a favor de YPF argumentando que el dominio de los recursos naturales en cuestión correspondían a la Nación en este caso por tener la titularidad del dominio y la importancia del bien que se estaba disputando.

4. 3. Postura del autor/a: Los Parques Nacionales, Dominio Público y Utilidad Nacional.

La decisión de la Corte, del caso analizado pormenorizadamente con conceptos que avalan esta conclusión, es acertada. Ante todo se dirime a quien le pertenece el dominio de la zona en discusión con antecedentes jurisprudenciales, históricos, legales y técnicos, pero a pesar de ello puede surgir una duda razonable al argumentar la parte demandada con el artículo 124 de la Constitución Nacional predicando que el dominio originario de los recursos naturales es indudablemente de las provincias, artículo que fue agregado en la reforma de la Constitución de 1994 con el propósito de reforzar el federalismo (Sabsay, 2011) y en el que se puede visualizar el problema que atañe, este artículo no determina límites de tiempos, es decir, si el dominio surge desde la creación de la Provincia o desde la reforma de la Constitución o desde la existencia misma del recurso. La Corte interpretó que este artículo no puede coartar el derecho real de dominio de quienes tienen la titularidad del inmueble, en este caso del Parque Nacional del Iguazú, al tiempo de sancionarse la reforma de 1994, tampoco puede contradecir que dicho parque es de dominio público nacional con sus límites fijados anterior a la creación de la provincia de Misiones basándose en la ley N° 14294, art. 11 citada en el fallo analizado que expresa claramente que no pasarán al dominio de la provincia todos aquellos que necesite destinar a un uso público o servicio público nacional y de la

misma reforma prevaleciendo el dominio nacional por sobre el provincial y adicionado a ésto, la región es de interés o utilidad nacional, según el artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta la importancia de la protección necesaria que está a cargo de la Administración de Parques Nacionales y como indica (López Alfonsín y Martínez, 2014) que los parques nacionales contienen gran parte de los principales atractivos turísticos del país y, además, es de alto interés patrimonial, tanto que este Parque Nacional del Iguazú está inscripto en la lista de Sitios del Patrimonio Mundial de la Unesco, lo que pone de manifiesto su valor universal como patrimonio natural de la humanidad, en la decisión de la Corte vemos una ponderación (Alexy, 2009) de principios o valores sobre el cuidado y preservación del medio ambiente de los Parques Nacionales y del federalismo que es reclamado por la provincia de Misiones dando una solución al problema jurídico axiológico descrito anteriormente, esto se determina dándole la superioridad o la importancia a la utilidad pública y el servicio público nacional por sobre el provincial argumentándose en el valor de la zona en conflicto que determina un cuidado y preservación especial que debe ser realizada por la Nación a través de la Administración de Parques Nacionales.

Se considera importante, para que no siga surgiendo este problema axiológico enfrentando las normas constitucionales, legislar con claridad sobre la jurisdicción, competencia y el dominio de los recursos naturales complementando así el artículo 41, el 75, inciso 30 y el 124 de nuestra Constitución Nacional, dando transparencia a la acertada decisión de la Corte en fijar límites temporales a la apropiación de los recursos naturales de las provincias, determinando en qué situaciones específicas intercederá las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional y cuando se complementarán entre nación y provincia para el cumplimiento del artículo 41 de la Constitución sin que se establezcan dudas de las responsabilidades de cada una de las jurisdicciones. La puesta en claro de estos puntos beneficiaría las futuras creaciones de áreas protegidas y un principio muy importante de nuestra Constitución que es el federalismo del que se refiere desde un comienzo.

5. Conclusión

Luego de haber realizado el análisis completo del fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre el caso de la Administración de Parques Nacionales contra la Provincia de Misiones resolviendo la inconstitucionalidad de la Ley Provincial 4467 y el decreto del

Poder Ejecutivo local 2338/08 que lo promulga, como lo había solicitado la parte actora se concluye que la resolución fue acertada dando fin a la contienda generada.

¿Qué se puede extraer de esta resolución y análisis? En primer lugar queda claro la importancia y preponderancia del resguardo y cuidado del medio ambiente que esta constitucionalizado a partir de la Reforma del 94 y junto a ella en la misma reforma el refuerzo del federalismo que son los principios que se ponen en contraposición pero que dando los argumentos y ponderaciones esenciales se llega a la mencionada resolución.

El dominio público nacional toma más importancia por sobre el provincial por la envergadura que reviste el resguardo del medio ambiente, sin embargo se considera que se debería legislar para dar algunas especificaciones sobre la jurisdicción, competencia y el dominio de los recursos naturales complementando las normas constitucionales mencionadas en este análisis. Se estima que se podrá poner en claro las creaciones de áreas protegidas sin generar conflictos sobre el federalismo y cumplir plenamente con la Constitución Nacional.

6. Bibliografía

Doctrina

Alexy, R. (2009), Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n° 11. Enero-junio 2009, pp 3-14

Alchourrón, C. y Bulygin, E. (2012). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires, AR: Astrea.

Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ediar.

Cafferata, N. A. (2009). Derecho a la salud y derecho ambiental. *Revista de Derecho Ambiental No 18*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

López Alfonsín, M. A. y Martínez, A. N. (2014). Los Parques Nacionales Argentinos: Una mirada sobre su régimen legal y algunas propuestas de reformas. *Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales UNLu*. Buenos Aires: RED Sociales.

Rebasa, M. y Carbajales, J.J. (2011), Los Recursos Naturales en la Reforma de 1994: aportes para una interpretación constitucional. *Suplemento Administrativo*. Buenos Aires. La Ley

Sabsay, D. A. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.

S.a. (2017). La Corte Suprema declaró inconstitucional la creación del Parque Provincial Iguazú. Misiones online. Recuperado de: misionesonline.net/2017/08/24/la-corte-suprema-declaro-inconstitucional-la-creacion-del-parque-provincial-iguazu/

S.a. (2017). Significa un retroceso institucional muy grande para todos, es un mensaje para Misiones y para el resto de las provincias. Misiones online. Recuperado de: <https://misionesonline.net/2017/08/29/parque-provincial-iguazu-fallo-la-cs-jn-significa-retroceso-institucional-grande-todos-mensaje-misiones-resto-la-provincias/>

Legislación

Constitución de la Nación Argentina, T.O. s/ Ley 24430, Sancionada 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995.

Ley N° 22351/1980, de 4 de noviembre de 1980, Parques Nacionales, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 12 de diciembre de 1980

Ley N° 12103/1934, de 29 de septiembre de 1934, Ley de Parques Nacionales, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 29 de octubre de 1934

Ley N° 14294/1953, de 10 de diciembre de 1953, Declárese Provincia al Territorio Nacional de Misiones, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 04 de enero de 1954.

Ley N° 48/1863, de 25 de agosto de 1863, Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Nacionales, *Promulgada*, Buenos Aires, 14 de septiembre de 1863.

Decreto Nacional N° 100.133/1941, de 18 de septiembre de 1941, Fijándose los límites del Parque Nacional del Iguazú y excluyendo del dominio público 500 Hs., para el trazado del pueblo Puerto Aguirre, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 9 de octubre de 1941.

Decreto Nacional N° 5411/1957, de 23 de mayo de 1957, Bienes del Estado, Bienes Inmuebles, Bienes Muebles, Servicio Público, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 3 junio de 1957.

Decreto Ley N° 654/1958, de 21 de enero de 1958, Parques Nacionales, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 7 de febrero de 1958.

Decreto Ley N° 1285/1958, de 4 de febrero de 1958, Se Reorganiza la Justicia, *Boletín Oficial*, 7 de febrero de 1958.

Jurisprudencia

CSJN, “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, 10 de Agosto de 2017.

CSJN, "Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/sumario", 9 marzo de 2004.

CSJN, "YPF c/ Mendoza, Provincia de y otro, 3 de mayo de 1979.