

UNIVERSIDAD
SIGLO



La educación evoluciona

MODELO DE CASO

“Parque Nacional Laguna Blanca: Jurisdicción y Competencia”

“Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con fecha diciembre de 2014. Numero de sentencia 2517/2005 (45-A)- Compuesta por los Dres. Carlos S. Fayt, Elena I. Highton de Nolasco, Ricardo Luis Lorenzetti; Juan Carlos Maqueda y E. Raúl Zaffaroni.

ALUMNO: Hugo Emmanuel Shoda

DNI NRO: 35.411.429

LEGAJO: VABG53003

CARRERA: Abogacía.

PROFESOR: Dra. María Laura Foradori.

SUMARIO:

I. Introducción; **II.** Descripción del problema jurídico del caso; **III.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal; **III.A.** Dictamen Previo; **III.B.** Decisión del tribunal; **IV.** Ratio decidendi en la sentencia; **V.** Descripción de análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales; **V.A.** Ley de Parques Nacionales; **V.B.** Leyes de la Provincia De Neuquen; **V.C.** Desenvolvimiento del conflicto jurisdiccional; **VI.** Postura del Autor; **VII.** Conclusión; **VIII.** Listado bibliográfico.

I – INTRODUCCIÓN

La sociedad está inmersa en un estado de derecho tutelada por un conjunto de normas y principios que regulan su funcionamiento, en tal sentido es coherente reconocer la existencia de leyes de distintas autoridades que regulan la misma materia en un determinado lugar, lo dificultoso es advertir el peligro que ello implica al sistema federal de gobierno cuando no se ejercen con armonía y de manera coordinada, en pos de garantizar la supremacía constitucional y evitar avasallar los derechos del hombre, por ejemplo, disfrutar de una reserva natural sin que sea injustamente privado por autoridades no competentes.

Ante lo expuesto deviene la necesidad de un exhaustivo análisis del fallo “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” dictado por la CSJN, en razón de haber constituido un tema de interés, tanto jurídico como social, que engloba desde las partes del conflicto, como a ecologistas y turistas que usufructúan de la reserva durante el año y más aún en épocas estivales. El génesis del fallo objeto de comentario se da en un escenario de divergencias jurisdiccionales entre el Estado Nacional y Provincial, toda vez que ambos pretenden fijar su exclusiva y excluyente competencia en materia ambiental dentro la reserva natural, ignorando que el espíritu de nuestra ley fundamental es el ejercicio armonioso de ambas autoridades, en pos de garantizar un ambiente sano y sustentable para el desarrollo humano, evitando interferencias susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno federal en desmedro de las facultades provinciales y viceversa.

Desde otra arista, y en el mismo sentido, hay que resaltar que con la última reforma constitucional del año 1994 se incorporó el artículo 41, en el que consagra que la Nación está encargada de dictar normas que contengan los presupuestos mínimos en materia ambiental y a las provincias complementarlas. En relación a esto, sostiene el doctrinario German Bidart

Campos “Cuando un problema ambiental es jurisdiccionalmente divisible y sobre él recae la respectiva legislación provincial, ésta debe, aun así, respetar la protección surgida de la ley de presupuestos mínimos” (2008, P. 117)

Es importante destacar que el Parque Nacional objeto de litigio está ubicado en las cercanías de Zapala, provincia de Neuquén. Posee una superficie de 11.250 hectáreas pertenecientes a la ecorregión Estepa Patagónica (Marín, 2018, P. 93)

A modo de presentación, comenzaremos realizando una breve descripción sobre el problema jurídico que se presenta en el fallo bajo análisis para luego adentrarnos en la reconstrucción de su premisa fáctica, su historia procesal y los principales fundamentos que esgrimieron los Ministros de la CSJN para arribar a su decisión final. De la manera expuesta iremos esbozando fundadamente nuestra postura y conclusión final del fallo citado ut supra.

II- DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO DEL CASO

En el fallo bajo análisis se presenta un problema de relevancia jurídica. Vale ilustrar que esto es concebido como un problema en la determinación de la norma aplicable al caso. Los fundamentos que permiten identificar el problema jurídico giran en torno a que los ministros de la Corte debieron expedirse y resolver sobre el alcance de lo preceptuado en el artículo 41 de nuestra ley suprema con relación a las facultades reconocidas a la provincia de Neuquén para aplicar sus leyes locales dentro de la reserva natural y determinar si estas se ajustan al espíritu de la Carta magna para complementar normas nacionales sobre presupuestos mínimos en materia ambiental. En definitiva, la Corte debió interpretar la Constitución Nacional y así identificar la/s norma/s que más se ajusten al caso planteado, a fin de lograr un pronunciamiento del mismo conforme a derecho, y basado en el correcto marco normativo de aplicación.

III- RECONSTRUCCIÓN DE LA PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Como consecuencia de haberse instrumentado un proyecto de pesca comercial en el Parque Nacional Laguna Blanca por parte de la Administración de Parques Nacionales, el gobierno de la Provincia de Neuquén, representado por el Ministro de Producción y Turismo Provincial y el Director Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, intimó mediante carta documento al intendente del Parque Nacional Laguna Blanca, para que se abstenga de continuar

con el proyecto de referencia, ya que según su postura se estaría violando el dominio de los recursos naturales que pertenecen a la provincia por no tener un estudio de impacto ambiental. Esgrimió que de efectivizarse dicho proyecto violaría las leyes provinciales de Fauna (N° 1.034) y de Medio Ambiente, (N° 1.875) y desvirtuaría el principio constitucional consagrado por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, que establece que el dominio originario de los recursos naturales existentes en cada provincia pertenece a las mismas y es exclusivo de éstas.

En las misivas intimatorias, enrostran al intendente de la reserva haberse adjudicado de manera exclusiva y excluyente atribuciones en materia ambiental, conminándolo a no interferir con las leyes provinciales. A su vez sostuvo que la Administración de Parques Nacionales no está exenta del cumplimiento de las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental, entre ellas destaca las leyes 25.675 y 26.331, que fijan al estado Provincial el cuidado y preservación del medio ambiente a través de las leyes complementarias.

Por otra parte, también puso de manifiesto sus claras intenciones de aplicar la jurisdicción local dentro de la reserva, ya que intimó también a propietarios de diversos inmuebles ubicados en la reserva para que presenten ante las autoridades provinciales la auditoría ambiental de la urbanización, y cesen todos los movimientos del suelo y desmontes que modifiquen la infraestructura de la reserva.

La Administración de Parques Nacionales contesta, exponiendo en líneas generales que la reserva bajo pleito está sometida a dominio y jurisdicción federal conforme lo estipula el artículo 1 de la ley nacional 22.351, esgrimiendo que la provincia de Neuquén carece de poder jurisdiccional para conminar a pobladores de un parque o reserva nacional a ajustarse a las normas ambientales de una ley provincial.

Las misivas de la actora tendientes a enderezar el accionar de la Provincia arrojaron resultados infructuosos, motivando a que recurra a la vía judicial, interponiendo demanda declarativa de inconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. En ese sentido tomó intervención el máximo Tribunal de La Nación, toda vez que resultan partes la Provincia de Neuquén y una entidad nacional (la Administración de Parques Nacionales), de conformidad a lo preceptuado en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional que le otorga a la Corte carácter originario y exclusivo para entender y resolver en el pleito.

III. A – DICTAMEN PREVIO

Es importante destacar que previo a la intervención el máximo Tribunal de Justicia de la Nación tomo injerencia el Ministerio Público Fiscal de la Nación, quien debe garantizar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte conforme la ley orgánica 27148.

Como se expuso, tomo intervención el Ministerio Público Fiscal de la Nación, emitiendo el dictamen la Sra. Procuradora General de la Nación, Dra. Laura M. Monti, quien dio su punto de vista crítico en base a la plataforma fáctica planteada, y en atención a ello, expuso que corresponde la aplicación de la ley nacional 22.351 de parques nacionales en ponderación con las leyes locales pretendidas por el carácter de parque nacional, a su vez, sostuvo que indubitablemente la finalidad de la ley citada está dirigida a la preservación del ambiente y el ecosistema, la protección de la biodiversidad y la conservación de la naturaleza en toda área declarada como Parque Nacional, siendo autoridad de aplicación la Administración de Parques Nacionales, quien posee plena competencia para el cumplimiento de la ley en el ámbito traído a discusión. En el sentido expuesto fue discutiendo su dictamen, que como es de esperarse, concluyó que correspondería hacer lugar a la demanda interpuesta.

III.B - DECISION DEL TRIBUNAL

Los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación acuerdan por mayoría hacer lugar a la demanda interpuesta, fundando su decisorio en el dictamen previo antes aludido, que vale destacar, tuvo un rol fundamental al decisorio final de la Corte, ya que en él se esgrimieron los fundamentos que motivaron al máximo tribunal para que se expida de manera favorable a la demanda interpuesta por la actora.

IV- RATIO DECIDENDI EN LA SENTENCIA

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la demanda interpuesta por la Administración de Parques Nacionales de manera concordante a lo dictaminado por la Procuración General de la Nación, a cuyos fundamentos y conclusiones adhirió. Entre los argumentos más importantes que sostuvo el máximo tribunal, destacó que la actora ostenta la jurisdicción sobre las áreas protegidas correspondientes al Parque Nacional Laguna Blanca por imperio de la ley 22.351. En tanto, la Provincia de Neuquén ha dictado una serie de actos en materia ambiental que amenazan al ejercicio de las potestades de la autoridad federal. A su vez,

coincidió en que la controversia se ciñe a la cuestión federal que entraña, sin introducirse en la valoración de las circunstancias de hecho y prueba, razón por la cual resulta aplicable la ley antes citada, ya que las áreas objeto de litigio integran el sistema de Parques Nacionales Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.

Otro punto importante a destacar de la sentencia es la interpretación y alcance que se le ha dado a los artículos 75. Inc. 30 y 121 de la ley fundamental, en el que adhieren que el poder de policía de la autoridad local subsiste en tanto no obstaculice directa o indirectamente el fin de utilidad nacional. En ese contexto dilucidó que, las normas locales sobre regulación ambiental, así como la competencia de las autoridades del mismo orden que la demandada pretende hacer prevalecer sobre el predio de jurisdicción federal, sólo puede ser posible en la medida de lo permitido por la legislación de Parques Nacionales.

Los ministros del máximo tribunal coincidieron que corresponde desestimar los argumentos de la Provincia, referidos al carácter concurrente que tiene el ejercicio de poder de policía ambiental a tenor de lo consagrado en el artículo 41 de la ley fundamental. Razón por la cual concluyeron que la autoridad nacional es la única que puede ejercer en ese predio la jurisdicción exclusiva y excluyente del poder de policía en materia ambiental. –

V- DESCRIPCIÓN DE ANALISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES.

V.A -Ley De Parques Nacionales.

En primer lugar, es importante destacar la definición de Parque Nacional que nos brinda la ley nacional 22.351 en el artículo 4º “Serán Parques Nacionales las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico”.

La ley nacional 22.351, referente a la regulación de Parques Nacionales fue sancionada por el Poder Ejecutivo en el año 1980. En su cuerpo normativo consagra que los Parques Nacionales son áreas del territorio de la República Argentina que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado deben ser protegidas y conservadas (arts. 1º Y 4º). El digesto legal establece en el artículo 14 el dominio federal, en este caso otorga competencia jurisdiccional a la Administración de Parques Nacionales como ente autárquico del Estado Nacional. Luego de haber esbozado estas definiciones que nos brinda la ley citada, debemos ubicarnos cronológicamente en la creación de la reserva objeto de litigio “el

Parque Nacional Laguna Blanca fue creado en 1940, con el objeto de proteger el ecosistema de la Laguna Blanca, que alberga una de las poblaciones más abundantes de cisnes de cuello negro, junto a una gran variedad de otras aves acuáticas” (Marín, 2018, p. 94).

Estos conceptos básicos permiten afirmar la Jurisdicción Federal sobre la reserva. No obstante, es propicio dar un concepto más acabado para describir qué comprende la jurisdicción federal. Ante ello Alsina expone que “la jurisdicción federal es la facultad conferida al poder judicial de la nación para administrar justicia en los casos, sobre las personas y en los lugares especialmente determinados por la constitución” (2008, P. 406).

V.B- Leyes de la Provincia de Neuquen

En referencia a las leyes locales que la demandada pretendió aplicar en la reserva, es decir, la ley provincial de Fauna Silvestre N° 1034, fue sancionada por el Poder Ejecutivo en el año 1977, mientras que la ley de residuos sólidos 1875 fue sancionada en el año 1990, también por el Poder ejecutivo.

Habida cuenta que de lo expuesto no se afrontan dificultades para distinguir que la controversia se ciñe a la cuestión federal, y que a la luz de lo antes citado resulta autoridad de aplicación la Administración de Parques Nacionales de la Nación en su carácter de ente autárquico del Estado Nacional, quien accionó a través de la pretensión declarativa de inconstitucionalidad (artículo 322 CPCCN), persiguió y logró la declaración de invalidez de las leyes provinciales ut supra citadas en el territorio de la reserva natural Laguna Blanca, y su consecuente inaplicación por contrariar la Constitución Nacional. Hay que destacar que “quien acciona debe ostentar la titularidad del derecho o interés que puede verse vulnerado por la norma cuestionada. En la medida en que se afecte un interés individual stricto sensu”. (Rosales Cuello y Guiridlian Larosa, 2016, p. 02).

Ahora bien, desde otra perspectiva, resta analizar si resulta correcto el accionar de la provincia a la luz del principio de supremacía constitucional, y teniendo en cuenta la última reforma de la Ley Fundamental en 1994 en la que fue introducido el artículo 41 que confiere poder a la provincia en lo atinente a complementar normas que contengan presupuestos mínimos en materia ambiental. Vale destacar que “los presupuestos mínimos de protección que corresponde establecer a la autoridad federal requieren políticas de concertación y armonización con los entes locales a fin de evitar la neutralización de las acciones a emprender y no impedir con superposiciones normativas” (Gelli , 2004, p. 365).

V.C- Desarrollo del conflicto jurisdiccional

Desde una mirada diferente, claro está que del contenido del fallo analizado en ningún momento se esgrimieron políticas de concertación y armonización por parte de la accionante. Ante lo cual resulta lógico y a su vez coherente suponer a prima facie que la Provincia actuó dentro de los parámetros conferidos por sus leyes locales, es decir, accionó ante la violación a la Ley de Fauna Silvestre 1034 y Residuos Sólidos 1875, como se expuso con anterioridad, no obstante deviene necesario desentrañar si ha existido un exceso en las atribuciones concurrentes para regular materia ambiental y, más aún, si estaba en condiciones de “conminar” a la actora a abstenerse de contrariar sus leyes locales. En ese sentido hay que destacar la postura del máximo tribunal de la Nación en el caso “Camuzzi” (CSJN, fallos 327:5012) “deben ser interpretadas de modo que las autoridades se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes de gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse”. En igual contexto se expresó la Corte en el caso “Neuquén c/ Misiones” (CSJN, fallos 341:1148) al expresar que “el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada”.

Por otra parte, cabe destacar la interpretación que German Bidart Campos hace respecto al artículo 41 tercer párrafo “Se trata de una categoría especial de competencias concurrentes, porque las normas mínimas escapan a la competencia provincial, y las complementarias de competencia son una añadidura para maximizar lo mínimo” (2008, P. 117). En simples y llanas palabras el doctrinario afirma que las normas de presupuestos mínimos son de competencia pura y exclusiva de la Nación.

La doctrina mayoritaria ha sido clara en la interpretación del artículo 41 de nuestro texto fundamental en lo atinente al concepto de presupuestos mínimos y el cambio introducido por la reforma constitucional de 1994. Por una parte, el autor Felipe González Arzac afirma que la reforma ha innovado de manera satisfactoria al establecer un régimen específico de distribución de competencias para la protección ambiental, ya que instauro en materia medioambiental un método de reparto novedoso para la Constitución argentina, de cuyo obrar no se ha apartado del marco de posibilidades que ya existía bajo el texto de 1853 en cuanto al modo que se regulaba las materias concurrentes (Nonna, 2017, P. 43).

Otro pensador, como es el caso de Amílcar Moyano, sostuvo que corresponde calificar a los presupuestos mínimos como umbrales de protección al ambiente adecuado para la vida, los niveles mínimos, el estándar que cada Provincia pueda aceptar sin que se altere su dominio de los recursos naturales, ni se altere su jurisdicción sobre los mismos. Además, este autor pone en relieve que la igualdad jurídica que tienen las provincias, consagrada en el artículo 16, no implica que los presupuestos mínimos sean iguales para todos, porque de Misiones a Tierra del Fuego podrá haber circunstancias diferentes (Nonna, 2017, P. 44).

Por último, a modo de reformar lo sostenido, hay que destacar la postura adherida por la Corte en relación a los lugares y reservas, para lo cual nos remitimos al caso “A.P.N” (CSJN fallo: 327:429) “Pertencen al Estado Nacional ya que son anteriores en el tiempo a la creación de los estados provinciales. De ello se deduce que poseen el dominio y jurisdicción en la medida de lo permitido por la legislación sobre Parques Nacionales”.

VI. - POSTURA DEL AUTOR:

Si bien el fallo analizado tiene un enfoque palmario hacia lo constitucional, dado la controversia que entraña, que vale decir, no es otra cosa que lograr el dominio exclusivo de la jurisdicción de la reserva natural, aun así, no soslayemos que la problemática tuvo su génesis en torno a la aplicación de leyes superpuestas, que en definitiva vislumbra un notable “manoseo jurisdiccional” de la reserva. A su vez dejan desprotegido a quienes usufructúan de la misma a merced del poder de los estados partes, cuyos intereses son antagónicos por su notable desarmonía.

En ese sentido, resulta acertada la postura del máximo tribunal de Justicia de la Nación al hacer lugar a la demanda interpuesta por la Administración de Parques Nacionales, puesto que el gobierno local interpretó de manera errónea la Constitución Nacional al esgrimir que el dominio originario de la reserva natural le pertenecía por imperio de los artículos 41, 121 y 124 de la ley fundamental. Aún sin considerar que, más allá de resulta dueña de los recursos naturales, como lo establece el artículo 124 in fine de la Constitución Nacional, delegó a la Nación la tarea de fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental acorde a lo consagrado en los artículos 41 y 121 de la Carta Magna.

Ante lo expuesto, es viable sostener que la demandada ha ignorado el fin de utilidad nacional prevista en el artículo 75, inciso 30 de nuestra ley fundamental, cuya regulación otorga sustento más que suficiente para colegir que resulta autoridad de aplicación la administración de

Parques Nacionales por imperio de la ley nacional 22.351. Estos argumentos encuentran sustento en la doctrina de fallo “Misiones c/ Estado Nacional” (CSJN 338:362), en cuyos fundamentos se sostiene que aun cuando las Provincias sean dueñas de los recursos naturales, han delegado a la Nación la fijación de los presupuestos mínimos de protección ambiental. En el mismo fallo antes citado los Ministros de la Corte expusieron en sus considerandos “las atribuciones conferidas a la APN sólo pueden ejercerse en tierras de parques y reservas nacionales declaradas de dominio público, es decir, afectadas a la finalidad de establecimientos de utilidad nacional vinculada a la conservación y preservación de la naturaleza”. Estas razones poseen entidad suficiente para adherir que la Corte fue congruente a la Carta Magna al pronunciarse de manera favorable a la demandada.

VII - CONCLUSION:

En este trabajo se han analizado los principales argumentos del fallo “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, a la luz de la jurisprudencia y doctrina mayoritaria, tras lo cual y de manera gradual se fue arribando a la conclusión que el más alto tribunal de Justicia de la Nación ha actuado con justeza al hacer lugar a la demanda esgrimida por la Administración de Parques Nacionales en su carácter de ente Autárquico del Estado Nacional. Puesto que, como se fue discutiendo a lo largo del presente análisis, corresponde la aplicación de la ley nacional 22.351 de parques nacionales en ponderación con las leyes locales pretendidas por el carácter de parque nacional, y la indubitable finalidad que persigue en lo atinente a la preservación del ambiente y el ecosistema, la protección de la biodiversidad y la conservación de la naturaleza en toda área declarada como Parque Nacional. En ese contexto resulta autoridad de aplicación la autora por imperio del artículo 14 de la ley supra citada, en su carácter de ente autárquico del estado Nacional, con plena competencia para el cumplimiento de la ley en el ámbito traído a discusión.

Para finalizar y en concordancia con el análisis silogístico esbozado, cuyos cimientos se ven reflejados en conceptos doctrinarios y jurisprudenciales que permiten aseverar que la jurisdicción y competencia corresponde a la Administración de Parques Nacionales por imperio de la ley Nacional 22.351, en función al fin de utilidad nacional perseguido por el artículo 75, inciso 30 de nuestra ley fundamental y en ponderación con el principio de supremacía constitucional que rige en nuestro estado de derecho. A su vez se debe destacar entre toda la jurisprudencia reunida, la doctrina del fallo “Misiones c/ Estado Nacional” (CSJN 338:362), que

ha sido conteste al afirmar que aun cuando las Provincias sean dueñas de los recursos naturales, han delegado a la Nación la fijación de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Estos argumentos permiten acertadamente concluir adhiriendo al pronunciamiento del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación.

VIII- Listado bibliográfico

- Bidart Campos, G. J. (2008). Compendio de Derecho Constitucional. Buenos Aires. AR- Ediar.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 43;45.
- CSJN “Camuzzi Gas del Sur S.A. c/ Provincia de Tierra del Fuego” fallos 327:5012 (2004)
- CSJN “Neuquén, Provincia del el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) s/ impugnación de actos administrativos y acción declarativa de certeza. fallos 341:1148 (2017)
- CSJN “Misiones, Provincia de c/ Estado Nacional -Ministerio de Turismo-. y Otros s/ Nulidad de acto administrativo. Fallo 338:362 (2015)
- CSJN “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ sumario. dictamen de fallo: 327:429 (2004)
- CSJN “Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Santa Cruz c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ ejecución fiscal. Fallos: 314:1796 (1991)
- Gelli , M. A. (2004). *Constitucion de la Nacion Argentina Comentada y Concordada* . Buenos Aires : La Lay.

- Rosales Cuello, R., & Guiridlian Larosa, J. (2016). Sobre los presupuestos de la acción declarativa de inconstitucionalidad a nivel federal. Thomson Reuters, 1-9.
- Marín, H. G. (2018). Parque Nacional Laguna Blanca: una investigación situada. *REVISTA FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES*, 93.
- Ley 24.430 (1994) Constitución de la Nación Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley 27148 (2015) Ley Orgánica del Ministerio Publico Fiscal. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Recuperado de https://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2018/08/Ley_organica_2018.pdf
- Ley 17.454 (1981) Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Honorable Congreso de la Nación Argentina, Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16547/texact.htm#7>
- Ley 22.351 (1980) Parques Nacionales. Poder ejecutivo de la Nación Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/norma.htm>
- Ley 1875 (1990) y su actualización N° 2267 (1998) Preservación del medio ambiente. Legislación de la Provincia de Neuquén. Recuperado de <http://www.cean.gob.ar/wp-content/uploads/2016/05/leyprovincial1875-decreto2656-leyt.o.2267.pdf>
- Ley 1034 (1977) Fauna. Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén. Recuperado de <http://sipan.inta.gov.ar/productos/ssd/nqn/anprovinciales/Ley%20fauna%201034.pdf>

FALLO ELEGIDO:

CSJ 2517/2005 (45-A)

ORIGINARIO Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2014- Vistos los autos: "Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que Resulta:

I) A fs. 11/21, la Administración de Parques Nacionales promueve demanda en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia del Neuquén, a fin de obtener un pronunciamiento por el que se ordene al estado local el cese de todo acto que implique un avance sobre las atribuciones que le reconoce la ley 22.351 y de interferir sobre las potestades de las autoridades nacionales de gobierno, de conformidad con lo establecido en los arts. 31, 75, inc. 30, y concordantes de la Constitución Nacional.

Manifiesta que la conducta ilegítima provincial se ha expresado, por un lado, en la intimación cursada por el Ministro de Producción y Turismo provincial al intendente del Parque Nacional Laguna Blanca conminándolo a abstenerse de ejecutar cualquier medida que autorice la pesca en el predio, conculcando así la jurisdicción correspondiente a la autoridad nacional; por otro, al haber impuesto multas por pescar -en aguas ubicadas dentro de aquél- en época de veda de acuerdo a la ley local de fauna silvestre 1034 y decreto reglamentario 1945/02, pese a contar los sancionados con la autorización respectiva expedida por la actora; y, por último, al intimar esta vez dentro del Parque Nacional Lanín, a los propietarios de diversos inmuebles ubicados en el loteo Meliquina para que presenten ante las autoridades provinciales la auditoría ambiental de la urbanización, como así también a que cesen con todos los movimientos de suelos y desmontes de caminos y accesos a los lotes en cuestión, y todo aquello que tenga atinencia con la infraestructura común al inmueble que se esté desarrollando.

Sostiene que con ese accionar la provincia desconoce el poder de policía que la ley 22.351 le atribuye de manera excluyente en esa área a la Administración de Parques Nacionales.

Sostiene asimismo que el accionar de la demandada viola el reparto de competencias constitucionales, ya que, según arguye, no estaría facultada para dictar normas sobre presupuestos mínimos en materia ambiental; con su proceder administrativo desconoce la prevalencia de la legislación nacional en el "Parque Nacional" y el "área protegida" como

establecimiento de utilidad nacional regidos por el artículo 75, inc. 30, de la Constitución Nacional.

A fs. 54/57, la actora denuncia como hecho nuevo que el Director Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable le remitió nuevas cartas documentos a través de las cuales se la íntima y apercibe para que proceda a la disposición de residuos sólidos urbanos existentes en los territorios administrados por Parques Nacionales, de acuerdo con la ley provincial 1875 y concordantes.

En particular destaca que una de las intimaciones cursadas estuvo dirigida a cuestionar la gestión de residuos en el camping operado por las comunidades aborígenes Raquithue y Cañicul, quienes ejercen la administración del sitio en virtud de un convenio firmado con las autoridades del Parque Nacional Lanín.

Indica por lo demás que, en este caso organizado en el área del Lago Huechulafquen del Parque Nacional Lanín, la concesión del camping -que pretende ser desconocida por la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia del Neuquén-, fue oportunamente otorgada a la comunidad mapuche en cumplimiento del Plan de co-manejo que suscribió la actora con dicha comunidad, sobre la base del mandato conferido por el artículo 75, inc. 17, de la Constitución Nacional.

Indica que, con respecto al manejo de los residuos sólidos en las áreas naturales protegidas bajo jurisdicción federal, contrariamente a lo que señala la demandada siempre ha aplicado en forma estricta las previsiones contenidas en las leyes nacionales que regulan la materia tales como las leyes 25.612 Y 25.916.

Pone de resalto que la provincia en esas misivas le endilga haberse adjudicado de manera exclusiva y excluyente atribuciones en materia ambiental, desconociendo la normativa local.

En ese marco jurídico, rechaza las denuncias formuladas por la autoridad ambiental provincial, y objeta la normativa local que la provincia pretende aplicar en los territorios sometidos a dominio y jurisdicción federal (art.10 Ley 22.351).

II) A fs. 125/139 la Provincia del Neuquén contesta la demanda, y solicita que se desestime la pretensión de la actora enderezada a que se declare que carece de facultades para dictar actos administrativos, o para ejercer otros actos que, según sostiene, no violen las facultades que le confieren a la actora las normas nacionales y constitucionales.

Observa que la Administración de Parques Nacionales desconoce en este caso el ejercicio de facultades ambientales por parte de la provincia, y omite proponer modalidades de concertación o armonización de las atribuciones recíprocas, en especial en cuanto existen situaciones provocadas por el accionar de terceros.

En ese orden de ideas y con el propósito de que le sean reconocidas las facultades sobre la base de las cuales ha actuado, indica que los parques nacionales comprometidos y el resto del territorio neuquino integran una región de similares características naturales, que comprende municipios, áreas urbanas, actividades económicas, turísticas y sociales interrelacionadas, que exigen que la Administración de Parques Nacionales no esté exenta o eximida del cumplimiento del art. 41 de la Constitución Nacional y de las leyes nacionales que fijan los presupuestos mínimos ambientales, tales como la ley 25.675, la ley 26.331 y otras afines.

De ello y del reparto de competencias previstas en la Constitución Nacional en materia ambiental, surge que a las provincias les compete dictar las normas correspondientes y ejercer el poder de policía ambiental, consecuencia de lo cual ambas jurisdicciones deben obrar -según arguye- de manera coordinada y complementaria, a fin de lograr un efectivo federalismo de concertación.

En el contexto del ejercicio de las facultades que invoca, dice que la Administración de Parques Nacionales como las personas físicas y jurídicas privadas que desarrollan actividades dentro de su ámbito están sujetas a la exigencia de presentar informes y estudios de impacto ambiental según la reglamentación aplicable; por lo que deben atender a los requerimientos que al respecto les formule el organismo provincial competente.

Como así también, que el poder de imposición local comprende la obligación de denunciar las actividades, obras o servicios desarrollados por particulares dentro del ámbito de parques nacionales, ya sea ante los organismos provinciales o municipales.

Arguye que, según las normas locales sobre ordenamiento territorial y planeamiento urbano, es de competencia provincial o municipal ejercer el poder de policía respecto de todo obrar u omisión que incida en los usos del suelo.

Como conclusión de lo antedicho afirma que la actora no alegó ni probó que el obrar de la provincia implique incompatibilidad o interferencia efectiva con los fines de utilidad nacional del establecimiento. Por el contrario, su intervención - según sostiene- persigue remediar los efectos

perjudiciales de determinadas conductas; lo que coadyuva con los fines propios de la Administración de Parques Nacionales.

Funda su postura en la invocación de facultades que califica de reservadas y concurrentes, vinculadas con el dominio originario de los recursos naturales, y con el ejercicio de atribuciones propias, emergentes de los artículos 41, 121, 124 in fine y concordantes de la Constitución Nacional.

III) A fs. 222/226 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales propuestas.

Considerando:

Que de conformidad con lo dictaminado a fs. 222/226 por la señora Procuradora Fiscal, apartados V, VI y VII -con excepción del último párrafo-, a cuyos fundamentos y conclusiones es dable remitir en razón de brevedad, corresponde hacer lugar a la demanda.

Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda seguida por la Administración de Parques Nacionales contra la Provincia del Neuquén. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

Firmantes: Carlos S. Fayt

Ricardo Luis Lorenzetti

Elena I. Highton de Nolasco

Juan Carlos Maqueda

E. Raúl Zaffaroni

Nombre del actor: Administración de Parques Nacionales.

Nombre del demandado: Provincia del Neuquén.

Profesionales intervinientes: Dras. Martha Arias Cuenca y Francisco José Pestanha, Edgardo Oscar Scotti y Raúl Miguel Gaitán, Fiscal de Estado.

DICTAMEN PREVIO

ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES CI NEUQUEN, PROVINCIA

DEL s/ acción declarativa de inconstitucionalidad

S.C., A.2517, L.XLI. (JUICIO ORIGINARIO)

Procuración General de la Nación

S U P R E M A C O R T E:

- I -

A fs. 11/21, la Administración de Parques Nacionales promueve demanda declarativa, en los términos del arto 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia del Neuquén a fin de que se ordene a la demandada el cese de toda acción y acto que impliquen un avance sobre las atribuciones que le reconoce la ley 22.351 y de interferir sobre las potestades de los poderes federales de gobierno, de conformidad con lo establecido en los arts. 31, 75, inc. 30) y concordantes de la Constitución Nacional.

Expone que la conducta ilegítima provincial se ha manifestado, por una parte, en la carta: documento del ministro de Producción y Turismo de la Provincia del Neuquén al intendente del Parque Nacional "Laguna Blanca" intimándolo a abstenerse de ejecutar cualquier medida que autorice la pesca; en dicho parque, conculcando así la jurisdicción correspondiente a la autoridad nacional; por la otra, al imponer multas por pescar -en las aguas ubicadas dentro de aquél- en época de veda de acuerdo a la ley local de fauna silvestre 1034 y al decreto reglamentario 1945102, pese a contar los sancionados con la autorización respectiva expedida por la actora; y, por último, al intimar esta vez dentro del Parque Nacional Lanín, a los propietarios de diversos inmuebles ubicados en el loteo Meliquina para que presenten ante las autoridades provinciales la auditoría ambiental de la urbanización que allí se estaría llevando a cabo, como así también para que cesen en todos los movimientos de suelo y desmontes de caminos y accesos a los lotes y todo aquello que tenga atingencia con la infraestructura común al inmueble que se esté desarrollando, desoyendo de este modo el poder de policía que en esa área atribuye a la Administración de Parques Nacional en forma excluyente la ley 22.351.

En mérito a lo expuesto, concluye en que el accionar de la Provincia del Neuquén viola el reparto de competencias constitucionales en materia ambiental, ya que no está facultada para dictar normas sobre presupuestos mínimos en dicha materia, a la vez que desconoce la situación de "área protegida" como establecimiento de utilidad nacional de acuerdo con el art. 75, inc. 30) de la Constitución Nacional.

A fs. 54/57, la actora denuncia hecho nuevo y solicita ampliación de la demanda, lo que da lugar a la providencia del Tribunal de fs. 68, por el cual se hace lugar a la petición (art. 331, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Expresa que recibió nuevas cartas documento del Director Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, por las cuales se la íntima y apercibe para que proceda a la disposición de residuos sólidos urbanos de acuerdo con la ley provincial 1875 y concordantes. En particular, destaca que una de las intimaciones cursadas estuvo dirigida a cuestionar la gestión de residuos, puntualmente, en el camping operado por las comunidades Raquithue y Cañicul, quienes ejercen la administración del sitio en virtud de un convenio firmado con las autoridades del Parque Nacional Lanín. De tales misivas pone de resalto que la Provincia le endilga haberse adjudicado de manera exclusiva y excluyente atribuciones en materia ambiental desconociendo la normativa local y "que no obstante la creación de los parques y reservas nacionales haya sido con anterioridad a la constitución de la Provincia, dichos territorios no pueden quedar excluidos del control provincial ambiental, ya que el mismo es ejercido en virtud del principio de integridad territorial" (fs. 55).

Con respecto al manejo de los residuos sólidos en las áreas naturales protegidas bajo jurisdicción federal señala, contrariamente a lo que indica la demandada, que siempre ha aplicado en forma estricta lo normado por las leyes de presupuestos mínimos ambientales, como son las leyes 25.612 y 25.916 sobre gestión integral de residuos industriales y otras actividades de servicios y gestión integral de residuos domiciliarios, respectivamente.

Asimismo, rechaza las denuncias formuladas por la autoridad ambiental provincial y desconoce la normativa local que la provincia pretende aplicar en los territorios sometidos a dominio y jurisdicción federal (art. 10 22.351).

Agrega que en el caso del camping organizado en Bahía Cañicul en el área del Lago Huechulafquen del Parque Nacional Lanín, la concesión -que pretende ser desconocida por la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia del Neuquén- fue oportunamente otorgada a la comunidad mapuche, en cumplimiento del Plan de co-manejo que suscribió con dicha comunidad y del mandato conferido por el artº 75, inc. 17) de la Constitución Nacional.

- III -

A fs. 125/139, la Provincia del Neuquén contesta la demanda y solicita que se desestime la pretensión de la actora enderezada a que se declare que carece de facultades para dictar actos administrativos o para ejercer otros actos que violen las facultades que le confieren las normas nacionales y constitucionales.

Advierte que la accionante niega toda facultad ambiental de la Provincia y omite proponer modalidades de concertación o armonización de las atribuciones recíprocas, en especial en cuanto existen situaciones provocadas por el accionar de terceros.

Pone de manifiesto que:

1) Los parques nacionales a los cuales alude la acción y el resto del territorio neuquino, junto con otras provincias limítrofes, integran una región de similares características naturales, que comprende municipios, áreas urbanas, actividades económicas, turísticas y sociales interrelacionadas.

2) La Administración de Parques Nacionales no está exenta o eximida del cumplimiento del artº 41 de la Constitución Nacional y de las leyes nacionales que fijan los presupuestos mínimos ambientales (p. ej. 25.675, 26.331 y otras afines).

3) Según el reparto de competencias que surge la Constitución Nacional (especialmente en materia ambiental), compete a las provincias dictar normas complementarias y ejercer el poder de policía ambiental.

4) Tanto la Administración de Parques Nacionales como la Provincia del Neuquén deben obrar de manera coordinada y complementaria, ejerciendo un efectivo federalismo de concertación.

5) La Administración de Parques Nacionales como las personas físicas y jurídicas privadas que desarrollan actividades dentro de su ámbito están sujetas a la exigencia de presentar informes y estudios de impacto ambiental según la reglamentación aplicable.

6) Dicha Administración Nacional debe atender los requerimientos de información del organismo provincial competente.

7) El poder de imposición local comprende la obligación de denunciar las actividades, obras o servicios desarrollados por particulares dentro del ámbito de parques nacionales, ya sea ante los organismos provinciales o municipales (p. ej. actividades sujetas al impuesto sobre los ingresos brutos o por la construcción de mejoras o edificaciones que incidan en la evaluación fiscal de los inmuebles de propiedad particular).

8) Según las normas locales sobre ordenamiento territorial y planeamiento urbano es de competencia provincial o municipal (según el caso) ejercer el poder de policía respecto de todo obrar u omisión que incida en los usos del suelo (parcelamiento, edificación, obras de equipamiento comunitario, etc.).

9) La demandante no alegó ni probó que el obrar de la Provincia implique, de manera concreta, incompatibilidad o interferencia efectiva con los fines de establecimiento de utilidad nacional del cual resulte un efecto impeditivo o perturbación significativa. Por el contrario, los hechos constatados y la necesidad de remediar sus efectos perjudiciales o contrarios a normas vigentes son coadyuvantes con los fines propios de la Administración de Parques Nacionales.

- IV -

Producida la prueba y clausurado el período a ella destinado (fs. 203), las partes alegaron de bien probado (la actora lo hizo a fs. 208/210 y la demandada a fs. 213/218) y se corrió vista a esta Procuración (fs. 221). Pienso que la Corte sigue teniendo competencia para entender en el presente, a tenor de lo dictaminado a fs. 26/27 y lo resuelto por el Tribunal a fs. 32/33.

- V -

Estimo que se configuran en autos los requisitos exigidos por el arto 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para que proceda formalmente la demanda declarativa.

En efecto, la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye "causa" en los términos de la Ley Fundamental (Fallos: 307:1379; 308:2569; 310:606, 977; 318:30; 320:1875; 322:678 y 1253, entre otros).

En el primero de los precedentes citados ("Santiago del Estero, Provincia de c/ acción de amparo"), el Tribunal definió los presupuestos formales de admisibilidad de este tipo de acción y en tal sentido exigió: a) la existencia de una actividad administrativa que afecte un interés legítimo; b) que el grado de afectación sea suficientemente directo y c) que aquella actividad tenga concreción bastante.

A mi juicio, la concurrencia de dichos recaudos en esta causa resulta palmaria si se tiene en cuenta que, según la legislación vigente, la Administración de Parques Nacionales tiene jurisdicción sobre las áreas protegidas correspondientes al Parque Nacional Lanín y al Parque Nacional Laguna Blanca, en tanto la Provincia del Neuquén ha dictado una serie de actos en materia ambiental que amenazan el ejercicio de las potestades de la autoridad federal sobre dicha jurisdicción.

- VI -

De modo previo al examen de la cuestión de fondo es menester aclarar que el tratamiento de la controversia, por este Ministerio Público, ha de ceñirse a la cuestión federal que entraña, sin introducirse en la valoración de las circunstancias de hecho y prueba que la rodean.

- VII -

Sentado lo expuesto, creo oportuno señalar, en primer lugar, sobre el conflicto jurisdiccional planteado que resulta aplicable la ley 22.351, pues las áreas donde aquél se suscita integran el

sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales (v. arto 32 incs. 2° y 8°).

A los fines de la aplicación de la citada ley, los Parques Nacionales son áreas del territorio de la República Argentina que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora y fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado deben ser protegidas y conservadas (arts. 1° y 4°). La ley declara, por otra parte, que las tierras fiscales existentes en ellos son de dominio público nacional (art. 2°).

La autoridad de aplicación de la citada ley es la Administración de Parques Nacionales ~ente autárquico del Estado Nacional~ que tiene competencia y capacidad para actuar respectivamente en el ámbito del derecho público y privado (art. 14).

El arto 18 de la ley aludida establece que dentro del área de los Parques Nacionales la Administración Nacional tiene, entre otras atribuciones y deberes, la conservación y el manejo en su estado natural de la fauna y flora autóctonas y, en caso necesario, su restitución para asegurar el mantenimiento de la integridad en todo cuanto se relacione con sus particulares características fisiográficas y asociaciones bióticas animales y vegetales (inc. b), también puede permitir la caza y pesca deportiva de las especies exóticas dentro de las áreas del sistema de la ley cuando existan razones de orden biológico, técnico o científico que las aconsejen, así como la erradicación de las mismas especies cuando ello resultare necesario en virtud de las razones enunciadas; todo ello, con sujeción a las reglamentaciones que dicte el organismo al efecto (inc. e). Asimismo, aquella autoridad puede promover la realización de estudios e investigaciones científicas relativas a Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, como también la realización periódica de censos de población, encuestas de visitantes y relevamiento e inventario de recursos naturales existentes (inc. f).

De la reseña antedicha surge de manera indubitable que la finalidad impuesta por la ley a los establecimientos antedichos es la preservación del ambiente, y el ecosistema -la protección de la biodiversidad y la conservación de la naturaleza- en toda el área declarada como Parque Nacional y que la Administración de Parques Nacionales, en calidad de autoridad de aplicación de la ley, tiene plena competencia para hacer cumplir dichos fines en el Citado ámbito.

Ahora bien, en el sub lite, resulta un punto no debatido que el ámbito donde se encuentra emplazado el parque es un establecimiento de utilidad nacional, resultándole aplicable al efecto el artº 75, inc. 3º) de la Ley Fundamental.

La Corte ha establecido el principio de que su función primordial es interpretar la Ley Suprema de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias, a veces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa (cfr. doctrina de Fallos: 327:5012).

Es sobre la base de este presupuesto, que es necesario determinar el alcance de lo dispuesto en el artº 75, inc. 3º) de la Constitución Nacional, conforme a lo que surge de su nuevo texto luego de la reforma de 1994 ya lo establecido en el artº 121 del mismo orden constitucional.

Se ha sostenido -en precedentes anteriores a la citada reforma, pero que de igual manera son aplicables al nuevo por ser afines al espíritu del precepto modificado-- que el criterio para excluir la jurisdicción provincial debe referirse y queda limitado a los fines de utilidad nacional y, en definitiva, a la eventual puesta en peligro de intereses federales (Fallos: 311:75 y sus citas).

En ese sentido, en reiteradas oportunidades el Tribunal ha dicho, al interpretar aquella cláusula constitucional, que la competencia del Estado Nacional queda limitada a la materia específica del establecimiento; y que la potestad regulatoria y el poder de policía de la autoridad local subsisten, en tanto su ejercicio no obstaculice directa o indirectamente el fin de utilidad nacional que le fue asignado (doctrina de Fallos: 240:311; 305:1381; 306:1883; 308:403 y 647; 314:1425 y 326:3669, entre otros).

A ello debe agregarse que la regla para determinar si tal interferencia se produce consiste en examinar si el ejercicio de la autoridad local menoscaba, encarece o dificulta la realización del interés nacional tenido en mira (Fallos: 302:1223 y 304:1381), aunque la pauta principal a tener en cuenta no es la incidencia -porque siempre incide- sino más bien la compatibilidad que exista entre aquel ejercicio y dicho interés (Fallos: 308:647).

De acuerdo con tales principios estimo que los actos dictados por la Provincia del Neuquén sobre la base del poder de policía que se atribuye interfieren las facultades que le corresponden al Estado Nacional para la concreción de los fines nacionales regidos por normas federales.

Así lo considero, porque existen razones suficientes para concluir que la Provincia del Neuquén carece de facultades para intimar a la Administración de Parques Nacionales a abstenerse de ejecutar cualquier medida que autorice la pesca en dicho parque, a imponer multas por pescar en las aguas ubicadas dentro de él o a la presentación por parte de los propietarios del loteo Meliquina de auditorías ambientales ante la autoridad provincial, pues tales actos interfieren con la finalidad de interés nacional establecida en la ley 22.351.

En efecto, las normas locales sobre regulación ambiental que la Provincia del Neuquén intenta aplicar sobre el área en conflicto, así como la competencia de las autoridades del mismo orden que pretende hacer prevalecer sobre el predio de jurisdicción federal, sólo puede ser posible "en la medida de lo permitido por la legislación de Parques Nacionales", tal como lo expresó la Corte al citar el dictamen de la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales en Fallos: 327:429.

En ese sentido la legislación nacional "necesaria" a los fines del establecimiento, cual es la citada ley 22.351, ha atribuido únicamente a la Administración de Parques Nacionales -como autoridad de aplicación- la competencia plena para hacer cumplir dichos fines en su ámbito territorial y en todo cuanto concierne a las condiciones bajo las cuales el poder de policía ambiental ha de desenvolverse.

Por ese motivo, corresponde desestimar los argumentos de la Provincia referidos al carácter concurrente que tiene el ejercicio del poder de policía ambiental según surge del arto 41 de la Ley Suprema.

La reforma de la Constitución Nacional cuando incluyó el art. 41 en su texto y dispuso que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los: presupuestos mínimos de protección en materia ambiental sin alterar las jurisdicciones locales, ha establecido una regla que impide desconocer las facultades que en el derecho ambiental le corresponden a cada uno de los estados, sin embargo, a tal efecto, debe tenerse en cuenta que la policía ambiental no escapa a las condiciones exigibles a toda facultad concurrente como las ya mencionadas que surgen del art

75, inc. 30) de la Constitución, esto es, no resultar incompatible con el fin nacional perseguido, que debe prevalecer (Fallos: 318:2374).

En ese sentido, si el ejercicio de la potestad local condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, sería inevitable excluirla (doctrina de Fallos: 312:944).

En el sub lite, la Provincia del Neuquén considera que en ejercicio del poder de policía ambiental está facultada para aplicar las normas locales que preservan el medio ambiente en el área que corresponde a los Parques Nacionales. Tal pretensión, a mi juicio, no resulta aceptable, pues el fin del establecimiento de utilidad, nacional, como se dijo, es la preservación del ambiente y en ese orden la única legislación aplicable a dicho ámbito es la dictada por el Estado Nacional.

No hay que perder de vista que es atribución del legislador nacional determinar la existencia del fin nacional a cumplir, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo (Fallos: 322:2598), como tampoco que los poderes de las provincias delegaron por la Constitución Nacional no pueden constituir meras declaraciones teóricas, sino que necesariamente las autoridades nacionales en ejercicio de tales poderes deben considerarse dotadas de todos los medios y posibilidades de instrumentación indispensables para la consecución real y efectiva de los fines para los cuales se instituyeron, ya que de no ser así, aquellos poderes resultarían ilusorios y condenados al fracaso por las mismas provincias que los otorgaron (cfr. doctrina de Fallos: 329:2975).

De tales premisas pueden extraerse dos conclusiones, en primer lugar, que la jurisdicción nacional en materia ambiental es la única que puede ejercerse en ese predio, pues no puede haber concurrencia alguna en cuanto a lo que constituye el fin específico de utilidad nacional, lo cual significa que en ese ámbito corresponde únicamente a la autoridad nacional la jurisdicción exclusiva y excluyente del poder de policía en dicha materia, en tanto ella es lo que hace al objeto mismo de la actividad del establecimiento federal.

La segunda conclusión es que, en virtud de lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional, corresponde reconocer que las previsiones contenidas en materia ambiental en la ley 22.351 tienen supremacía sobre las normas dictadas por la Provincia del Neuquén en ejercicio de

su poder de policía, y de existir concurrencia entre una y otra, la primera debe prevalecer sobre la segunda determinando su necesaria exclusión (cfr. doctrina de Fallos: 314:1796).

- VIII -

Por todo lo expuesto, entiendo que corresponde hacer lugar a la demanda.

Buenos Aires, 14 de septiembre de 2010.

LAURA M. MONTI

Procuradora Fiscal de la Nación Argentina

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

| | |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i></p> | <p style="text-align: center;">SHODA, HUGO EMMANUEL</p> |
| <p style="text-align: center;">DNI <i>(del autor-tesista)</i></p> | <p style="text-align: center;">35.411.429</p> |
| <p style="text-align: center;">Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i></p> | <p style="text-align: center;">Parque Nacional Laguna Blanca: Jurisdicción y Competencia”</p> <p style="text-align: center;">Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.</p> |
| <p style="text-align: center;">Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i></p> | <p style="text-align: center;">Emmashoda@gmail.com</p> |
| <p style="text-align: center;">Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i></p> | <p style="text-align: center;">Universidad Siglo 21</p> |

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

| | |
|---|----|
| Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i> | SI |
| Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i> | |

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: _____

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

_____certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63). Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.

