



**“MEDIO AMBIENTE vs. DEFENSA NACIONAL:
UN ANÁLISIS DEL FALLO ‘EJÉRCITO ARGENTINO C/
MENDOZA’ ”**

NOTA A FALLO

Autora: Débora Estefanía Castagnino

D.N.I.: 28.926.653

Legajo: VABG59499

Prof. Director: César Daniel Baena

San Rafael, 2020

Tema: Medio Ambiente

Fallo: “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” Corte Suprema de Justicia de la Nación (17 de diciembre de 2019) Fallo: 342:2256. CSJ E. 85. XLII. ORI [MP. Maqueda, Lorenzetti, Rosatti (voto conjunto) – Rosenkrantz (disidencia propia) – Highton (disidencia propia)]

SUMARIO

1. Introducción. - 2. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. - 3. *Ratio decidendi*. - 4. Análisis de crítico del fallo. 4.1 Descripción del análisis conceptual y antecedentes. 4.2 Postura de la autora. - 5. Conclusión. - 6. Referencias bibliográficas. 6.1 Doctrina. 6.2 Jurisprudencia. 6.3 Legislación. 6.4 Otras fuentes. – 7. Anexo I.

1. Introducción

El caso que hoy nos ocupa, “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, llega a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) por la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Estado Mayor General del Ejército Argentino contra la Provincia de Mendoza. Conflicto que se origina por la sanción de las leyes provinciales (6.200, 1994) y (7.422, 2005), en las que se estableció el carácter de “área natural protegida” - y sujeta a expropiación en los términos de la ley (6.045, 1993)- de la Laguna del Diamante en los límites fijados por dichos cuerpos legales. Límites, dentro de los cuales se encuentra un inmueble a nombre del Ejército Argentino, que se identifica como “EBR 3792 Campo General Alvarado”; quedando afectada así la titularidad y por ende la utilidad del inmueble adquirido por la actora en el año 1951 mediante la ley (12.636, 1940), para su uso y administración. El presente caso se resolvió para fecha 17 de diciembre de 2019; por el voto conjunto de los ministros Maqueda, Lorenzetti y Rosatti quienes rechazan la demanda; y los votos en disidencia propia de Rosenkrantz y Highton.

A primera vista pareciera que nos encontramos frente a una simple acción por inconstitucionalidad de una ley local que no fue admitida por la SCJN. Pero ahondando en la historia, en los fines últimos perseguidos por las partes y los votos de cada ministro, descubrimos que la presente sentencia es un reflejo fidedigno del debate social. Como se apreció en los medios periodísticos locales, tales como el Diario Uno y los

sitios webs de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) o de autoconvocados. Poniéndose de manifiesto la tensión entre el derecho a la seguridad de los habitantes de la nación, por medio de las fuerzas armadas; y el derecho a la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras, ambos reconocidos en la Constitución Nacional Argentina (Const. 1994).

Partiendo del concepto de que un problema jurídico axiológico es aquel que surge en la resolución de un caso, debido a que una regla entra en contradicción con un principio del sistema del que es parte; o bien según el análisis de Dworkin (2004), cuando hay una tensión entre dos principios del sistema jurídico debiendo el juez realizar un balance entre ellos y decidir cuál ha de privilegiar para resolver el caso - siempre buscando una solución justa para todos- es que llegamos a advertir que el fallo que nos ocupa pone de manifiesto un problema netamente axiológico. Asimismo veremos, en el pensamiento de Alexy (1997), que sobre este problema axiológico podría el juez aplicar la ponderación de los principios involucrados, evaluando la satisfacción de un principio con respecto de la insatisfacción del otro, para resolver este problema jurídico.

Por medio de este análisis se intentará dilucidar si la decisión tomada por la SCJN, adoptando una postura que prioriza los estándares de cuidado medio ambiental y basada en un acuerdo entre las partes sobre otro inmueble, ha sido adecuada en cuanto a los intereses de la Nación sobre la seguridad de su territorio y el adiestramiento de sus recursos humanos.

2. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

De los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, surge clara la competencia originaria de la CSJN en esta cuestión, ya que la actora es el Estado Nacional -Estado Mayor General del Ejército- quien demanda a la Provincia de Mendoza, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de las leyes locales (6.200, 1994) y (7.422, 2005). Estas leyes establecieron el carácter de "área natural protegida" de la Laguna del Diamante, convirtiéndola según la ley (6.045, 1993), en plausible de expropiación dentro de los límites fijados por ellas. Dentro de esta delimitación se halla el inmueble identificado como "EBR 3792 Campo General Alvarado", cuyo titular registral es el Ejército Argentino, a quien le fue otorgado para su uso y administración.

La actora impugna las normas *ut supra* mencionadas ya que, en su visión, al ser

aplicadas se afecta la titularidad del inmueble en cuestión. Interfiriéndose de tal forma con la finalidad de un establecimiento de utilidad nacional destinado al sistema de defensa nacional, según las previsiones contenidas en las leyes (23.554, 1988), (23.985,1991) y concordantes.

Cabe destacar que esta propiedad fue dada al Estado Nacional en el año 1951 mediante la ley (12.636,1940) y que el predio es utilizado por las unidades del sur del Ejército Argentino para la instrucción de las fracciones de nivel Unidad e inferiores. Incluyendo en esta, actividades de despliegue técnico y táctico, ejercicios de puestos de comando, fracciones logísticas, instrucción especializada en montaña, ascensiones al volcán Maipo, reconocimientos, navegación terrestre, captura de datos de campo y comunicaciones, en otras requeridas para el adiestramiento de sus recursos humanos.

Sostiene que la expropiación prevista en la legislación local, conjuntamente con las restricciones dominiales fijadas, implican perturbaciones en las actividades y los fines de un establecimiento de tales características. Evidenciándose la incompatibilidad de la normativa, con la finalidad de utilidad nacional prevista en su constitución, por lo que su aplicación traería aparejada la violación de la (Const. 1994, arts. 31; 75, incs. 27 y 30; 121 y 126).

Consecuentemente la actora solicita el dictado de una medida cautelar que impida la inscripción registral donde se declare ‘Área Natural Protegida’ a bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional –Ejército Argentino. A fin de evitar cualquier acto de hecho del gobierno provincial que pudiera afectar el uso y la pacífica posesión del Estado Nacional sobre el inmueble, el Tribunal admitió la solicitud de la actora.

Al contestar la demanda la Provincia de Mendoza recapituló los antecedentes de la cuestión y las disposiciones contenidas en la ley (7.422,2005), definida como “norma ampliatoria” del área natural protegida creada por la ley (6.200,1994), con el alcance de la ley (6.045,1993). Asimismo señaló que las normas provinciales sancionadas tienden, como fin último, al mantenimiento de un modelo de vida característico del oasis productivo provincial. Dentro del que se desarrollan inescindiblemente actividades turísticas, agrícolas, agroindustriales, ganaderas y de servicios, conjuntamente con las relativas a los fines y objetivos del Ejército Argentino, institución con raigambre histórica y constitucional en la zona (Const. 1994, arts. 75, incs. 1 y 27; 99, incs. 2 y 14).

Como se anticipó, el Tribunal resolvió el fondo de la cuestión mediante una votación dividida donde los ministros Maqueda, Lorenzetti y Rosatti rechazaron la

demanda de declaración de inconstitucionalidad; mientras que el Dr. Rosenkrantz y la Dra. Highton emiten su voto en disidencia propia.

3. *Ratio decidendi*

Mayoritariamente la CSJN resolvió dar preeminencia al tema medio ambiental y no hacer lugar a la solicitud de la actora. Esto debido a que dentro del marco legal planteado, al ponderar las potestades federales y las competencias locales o concurrentes previstas en la carta magna, consideró que la demandada no se excedía en su derecho al implementar esas normativas locales. Basándose en que dichas leyes se encontraban en lo previsto en la (Const. 1994, art. 41), ya que serían complementarias a los presupuestos mínimos planteados por la Nación en la Ley General del Ambiente (25.675, 2002). Por lo que era insostenible, a criterio de estos ministros, lo planteado por la actora en cuanto a la afectación de la titularidad y/o utilidad nacional del inmueble. Dando así una respuesta pronta a la situación llevada a su conocimiento y plasmando claramente cómo es la escala axiológica que interpreta dentro ley fundamental.

Sostuvieron su postura - causa “Papel Prensa S. A.” – Fallos: 338:1183- sobre la importancia de que un ámbito no entorpezca el accionar del otro, debiendo existir interrelación, cooperación y funcionalidad en esta materia de incumbencia compartida. Rescatando que anteriormente coexistían ambas jurisdicciones sin inconvenientes y que en otras regiones de la provincia, ante situaciones similares, se habían firmado acuerdos que zanjaban la situación.

Desde la presidencia de la CSJN, el Dr. Rosenkrantz emitió su voto en disidencia planteando que al ponderar la situación consideraba que debía hacerse lugar a la demanda. Entendiendo que, previo a producirse la interferencia en la satisfacción del propósito del interés público al que se destinó el inmueble que es la defensa nacional, la provincia interfirió en las competencias que otorga la constitución al Congreso de la Nación. Cita como precedentes “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”- fallos: 2517:2005; y “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de” – fallos: 340:991. Afirmando que la determinación del fin específico de un cónclave de tales características es una facultad exclusivamente nacional, no pudiendo existir concurrencia alguna con las facultades provinciales. Exponiéndose así que la normativa

provincial excede el carácter complementario aducido desde el momento que encuadraba el inmueble como sujeto a posible expropiación. Sin importar que la pretensión sobre la acción de expropiación, por el tiempo transcurrido desde su sanción, pudiera considerarse prescripta.

Por otro lado Dra. Highton expresó su postura disidente a la mayoría exponiendo que desde un inicio ese predio fue expresamente delimitado y transferido al Ejército de la Nación con fines de defensa y seguridad nacional. Encuadrando así la discusión en la (Const. 1994, art 75, inc. 30) que atribuye al Congreso Nacional como competencia exclusiva legislar para dar cumplimiento a los fines de los establecimientos de utilidad pública nacional en todo el territorio de la República. Destacando que el poder policía de dichos establecimientos si bien recae en el estado provincial, sólo lo conserva mientras no interfiera en el cumplimiento de dichos fines. A su entender Mendoza no solo no ha impugnado como insuficientes los recaudos y cuidados medioambientales de la actora, si no que no ha acreditado de qué modo concreto se genera la afectación que debe ser controlada o incluso corregida. Puesta de manifiesto la incompatibilidad entre los intereses de las partes sobre el lugar en cuestión y siendo que ambas se han comprometido a la tutela medio ambiental, expresa que se le debe dar preeminencia a la tutela del Estado Nacional. Ejerciciéndola en este caso el Ejército Nacional, que no solo está comprometido y obligado a los presupuestos mínimos del cuidado del medio ambiente, sino que también tiene como objetivo el cuidado y la seguridad común de todos los estados autónomos de la Nación (no solo de la provincia que aloja dicho inmueble). Lo que es, a criterio de la vicepresidente de la CSJN, un principio más relevante que el aducido por el estado provincial y que requiere la solidaridad de todos los estados parte, ya que de no ser cumplido ataca el corazón del sistema federal.

4. Análisis crítico del fallo

4.1 Descripción del análisis conceptual y antecedentes

Advertimos una notoria diferencia de criterios entre los votos, la que básicamente radica en el análisis de la situación que ha hecho cada ministro y qué principios ha entendido involucrados. Vemos así cómo lo que parece un simple planteo teórico axiológico, no sólo ha generado incertidumbre en la actora, sino que también ha puesto a debatir a la corte, exigiéndole resolución. Convirtiéndose este fallo en un precedente que establece un orden de supremacía entre estos derechos reconocidos a cada parte en

nuestra ley fundamental.

Iniciamos este estudio desde la perspectiva medioambiental, que responde a intereses supraindividuales, de clase, colectivos, los que quedaron consagrados en (Const. 1994, arts. 41- 43) y que son protegidos por los principios plasmados en la Ley General de Ambiente (25.675, 2002, art. 4). Entre ellos se encuentra el principio precautorio, el cual es propio del Derecho Ambiental y es uno de los rectores del mismo. Este principio es de tal innovación que deja al resto de las herramientas jurídicas clásicas obsoletas. La defensa de estos intereses persigue la evitación del daño, entendiéndolo como cualquier forma de alteración negativa en relación al ambiente, al equilibrio del ecosistema, a los recursos naturales ya sea en su condición de útiles o escasos (Gómez Orea, 2010), a los bienes o valores colectivos. Desde esta visión, la aplicación de este principio rector nos sitúa en el punto del “pre-daño”. Si bien dentro del derecho ambiental hallamos varios principios rectores, el precautorio es el que produce un giro de 180° en las decisiones jurídicas. Podemos comprobarlo en nuestro caso, ya que en base a este principio es que mayoritariamente la SCJN resuelve no hacer lugar a la demanda. Resolviendo así el conflicto axiológico que se planteara entre el “derecho a la conservación del medio ambiente” y el “derecho a la seguridad” que posee cada ciudadano de la Nación, ambos reconocidos en nuestra constitución. Al aplicarse la ponderación entre principios, como teorizaba Alexy (1997), es que la SCJN priorizó la conservación del lugar, imponiendo cuidados más rigurosos sobre el paisaje y las cuencas hídricas.

A todas luces en esta ponderación de principios también han influido factores como evitar el desgaste jurisdiccional dando por zanjado el asunto con el acuerdo firmado entre las partes. Otro tanto ocurre con tener por cierta la intención de la provincia sobre renunciar a la expropiación. Lo que, si bien no resuelve el tema de las atribuciones que se toma ni que la vigencia de la norma continúa, pretende dar certeza al estado nacional sobre que no se expropiará ese predio. Este acuerdo claramente es un compromiso de evitar un daño irreversible en la naturaleza, pero no deja de restringir la libre determinación del Ejército Argentino en cuanto a las actividades a realizar en el lugar.

Como pudimos apreciar en sus fundamentos los ministros consideraron que, al ser un espacio de concurrencia de ambas jurisdicciones, no debía existir rivalidad

debiendo continuarse con la coexistencia de ambas en cooperación. Lo cual explica que la actora aceptase un acuerdo similar a los firmados anteriormente con la demandada. Este acuerdo entre las partes puede entenderse como la ratificación de la voluntad de cumplir los presupuestos mínimos que obliga la ley nacional en la materia. No obstante esto, cabe analizar si, independientemente de la analogía que presenta la situación, significa aplicar un remedio absoluto al caso. Atento a que cabe la posibilidad de que la utilidad estratégica para la formación y el adiestramiento de las tropas de cada predio no sea la misma.

Mayoritariamente la CSJN ha comprendido que la satisfacción del derecho de titularidad del Ejército Argentino está por debajo de la necesidad de la satisfacción del derecho colectivo de preservación del medioambiente. Es clara esta elección si seguimos el pensamiento de (Rodríguez Salas, 2016) quien expone que desde nuestra reforma constitucional el derecho al ambiente sano es concebido como un derecho humano fundamental. Independientemente de esto, no se ha reparado concienzudamente sobre lo que expone la actora respecto de la “utilidad” del lugar sobre el cual ejerce la titularidad. En cuyo caso restringir el uso del bien que se le otorgó con la finalidad de que lo administre como mejor considere, sea en un caso de fuerza mayor o en aras de la utilidad estratégica que las FFAA puedan advertir, violaría el espíritu de la ley.

Todo lo hasta aquí planteado, nos hace repensar sobre lo expuesto en la conceptualización, donde en palabras de Dworkin (2004) expresamos que el juez debe resolver esta tensión entre principios realizando un balance para encontrar en el equilibrio, una solución justa para todos los involucrados que las partes representan. Desde esta visión es que analizaremos los votos en disidencia. Los que lejos de negar la importancia de la conservación del paisaje y las cuencas hídricas, plantean por ejemplo no sólo considerar el principio precautorio si no también el de prevención. Resaltando que la demandada no ha demostrado que el Ejército Argentino sea potencialmente un riesgo para sus recursos ni mucho menos que haya ocasionado ya un daño. Pero, como es claro que en nuestra legislación esta cuestión de grados entre principios no evita su aplicación, los ministros disidentes van más allá planteando la necesidad de considerar la utilidad del predio para la defensa nacional.

No sería descabellado pensar que, por su ubicación, el inmueble en cuestión posea otras utilidades que han sido pensadas desde la visión estratégica militar, las que

no se dan a conocer públicamente, porque afectarían la defensa de la república. Lo que nos hace reflexionar entonces que la ponderación debe hacerse entre la protección del paisaje, de las cuentas hídricas, de la fauna y la flora, de los recursos para las generaciones futuras; en relación a la conservación de la soberanía nacional. Desde esta perspectiva el análisis cambia radicalmente. La conservación del lugar para las generaciones futuras es importante, pero ¿cuánto lo es en relación a que en un futuro ese terreno continúe perteneciendo al territorio nacional?

Es imaginable en esta visión, sin alejarnos de la temática del cuidado de los recursos naturales, que pudiera producirse la tan anunciada “guerra por el agua”. Donde Mendoza como todos los otros estados miembros del sistema federal, podrían verse implicados en un conflicto bélico. Situados mentalmente en este cuadro reflexionemos la importancia de mantener abastecidas las tropas, de alimento o animales de carga propicios para la zona; y las brutales consecuencias para todo el país de no tener tales recursos disponibles, porque no se hubiera podido cuidar ganado en el lugar, por ejemplo. Otro tanto es posible plantearse con respecto a las telecomunicaciones, calidad de adiestramiento en zona, etc.

Antes de iniciar la ponderación se ha coincidido con (Lorenzetti, 2008) que los principios son una obligación, no una simple exhortación, que poseen un real valor normativo. Por lo que al darle supremacía al nuevo paradigma medioambiental por sobre la seguridad nacional, se sienta un precedente que efectivamente otorga una nueva escala de valores a la Nación. Lo que comprobamos al ver que este fallo ya ha sido antecedente en la resolución otra situación similar, en el fallo CSJN 60/2010 (46-E) CS1 “Estado Nacional (Ejército Argentino) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa”. En esta causa el Ejército plantea una situación similar a la que analizamos pero respecto a la creación del “Parque Nacional Aconcagua”, afectando el predio “Estancia Uspallata”, el que se le ha asignado estratégicamente emplazado a los pies de la cordillera andina. En este fallo la SCJN simplemente resuelve la situación remitiéndose a lo resuelto en el caso que nos ocupa.

4.2 Postura de la Autora

En nuestro análisis partimos de la aceptación de premisas básicas como que el Derecho Ambiental es un derecho de goce, disfrute y afectación solidaria; que rompe los moldes clásicos del derecho, pergeñado para proteger derechos y situaciones

individuales, tal como expusiera Néstor Cafferatta como asesor del PNUMA.

A nuestro criterio no es menor que se resalte la protección de “situaciones individuales”, porque pone de manifiesto el rol de la autoridad de aplicación de la ley, que deberá en cada caso realizar el análisis minucioso del hecho. Después de todo, lo que le da vida a los principios es quién los aplica al momento de resolver el conflicto, ya sea en lo referido a lo ambiental o a cualquier otra rama del derecho. Esto nos lleva a preguntarnos si, en el afán de mantenerse *aggiornados*, nuestros magistrados han podido evaluar las consecuencias de su decisión equiparando al Ejército Argentino con cualquier otro demandante, como podría ser una empresa minera privada. En otras palabras, nos hace repensar si se ha llegado a la resolución de la situación dando una solución justa para todos.

Si bien la provincia de Mendoza no lo planteó abiertamente una de las motivaciones que impulsó su accionar fue el temor social de que en esos predios se pudiera instalar un emprendimiento minero con autorización nacional. No fue esencialmente movida por el temor al daño irreparable que hubiera o pudiera ocasionar el Ejército al cumplir los fines propios de sus tareas en el lugar. Sin embargo al sancionar estas leyes restringió todo por igual. Esta situación podría haberse resuelto con el renunciamento de la Nación al derecho de ceder parte del predio para instalaciones mineras, respetando el compromiso del cuidado de los presupuestos mínimos al que obliga la ley nacional como lo hizo hasta ese momento.

Por todo esto es necesario replantearse, dentro del cambio de paradigma de esta temática, en qué lugar queda la defensa nacional y todo lo que ella implica. Cuando hablamos de defensa nacional pensamos en la “ley espía”, las restricciones a determinadas informaciones, servicios de inteligencia, etc. Pero no reparamos que la defensa de la soberanía implica muchas más temáticas, como por ejemplo “la escuela de estrategia militar” que se encuentra la formación de nuestros oficiales. Su existencia hace lógico pensar que dicha instrucción debe tener un campo acción, el que no puede improvisarse ante la emergencia de un conflicto armado. Esto requiere que se destinen recursos y espacios geográficos que cumplan con los requisitos necesarios, para el entrenamiento y su utilización en el caso de concretarse una amenaza contra la Nación. Esto precisa de la solidaridad de todos los estados parte del estado federal.

Es por todo lo expuesto que, desde nuestra humilde posición, no podemos coincidir con el voto mayoritario de la SCJN. Nadie niega el derecho provincial de preservar sus recursos naturales y de legislar sobre lo que no ha entregado autoridad al

estado nacional. Pero esto es así porque la provincia de Mendoza existe como tal, debido a que pertenece a la Nación Argentina y es el pueblo de la Nación Argentina, quien ha reconocido esos derechos en su carta magna. Es esta la cuna de los acuerdos en sistema federal, de donde surge la confianza y la reciprocidad entre los estados miembros y el estado nacional.

5. Conclusión

Es indiscutible la necesidad de establecer lineamientos claros que nos indiquen cómo actualizarnos y acompasarnos a los nuevos tiempos, sin perder recursos no renovables para las generaciones futuras. Lineamientos que, a criterio de la autora, deben hacerse desde una nueva perspectiva: “la política de los mínimos renunciables”. Definimos a estos “mínimos renunciables” como presupuestos, situaciones e intereses que pueden negociarse y hasta incluso renunciarse, en pos de un bien mayor para la república, siempre en la búsqueda del equilibrio entre los intereses de todos los ciudadanos.

Quizás este sea un caso excepcional, que requiere encontrar una innovadora postura, que aunque no se ajuste a los paradigmas actuales y que, alejada del afán de modernismo, encuentre el justo equilibrio para que se cumpla el espíritu con el que fue creada la ley.

6. Referencias Bibliográficas

6.1 Doctrina:

Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEC.

Cafferatta N., *Los principios y reglas del Derecho ambiental*. Recuperado:
<http://web.pnuma.org/gobernanza/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASE%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>

Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.

Gómez Orea, D. (2010). *Evaluación del impacto ambiental*. Madrid: Mundi – Prensa.

Lorenzetti R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Mexico: Porrúa.

Rodríguez Salas, A. (2016). El derecho ambiental y la Ley General del Ambiente de Mendoza. Ley n°5961. 1ª Edición. Mendoza. Universidad de Congreso.

6.2 Jurisprudencia:

Corte Suprema de Justicia Nacional. (17 de diciembre de 2019). Fallo: 342:2256. [MP. Maqueda, Lorenzetti, Rosatti (voto conjunto) – Rosenkrantz (disidencia propia) – Highton (disidencia propia)]

Corte Suprema de Justicia Nacional. (17 de diciembre de 2019). Fallo: 60/2010 (46-E)/CS1. [MP. Maqueda, Lorenzetti, Rosatti (voto conjunto) – Rosenkrantz (disidencia propia) – Highton (disidencia propia)]

Corte Suprema de Justicia Nacional. (03 de noviembre de 2015). Fallo: 338:1183. [MP. Highton, Maqueda, Lorenzetti, Fayt]

Corte Suprema de Justicia Nacional. (10 de agosto de 2017). Fallo: 340:991 [MP. Highton, Maqueda, Lorenzetti, Rosenkrantz]

Corte Suprema de Justicia Nacional. (14 de noviembre de 2006) Fallo: 2517:2005. [MP. Petracchi, Highton, Maqueda, Zaffaroni, Argibay (voto conjunto) - Fayt, Lorenzetti (disidencia)]

6.3 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.

Congreso de la Nación Argentina (21 de agosto de 1940). Creación del Consejo Agrario Nacional. [Ley 12.636 de 1940] B.O.: 18 de septiembre de 1940.

Congreso de la Nación Argentina (13 de abril de 1988). Defensa Nacional. [Ley 23.554 de 1988] B.O.: 26 de abril de 1988.

Congreso de la Nación Argentina (21 de agosto de 1991). Fuerzas Armadas. [Ley 23.985 de 1991] B.O.: 11 de septiembre de 1991.

Congreso de la Nación Argentina (21 de agosto de 1991). Ley General del Ambiente. [Ley 25.675 de 06 de noviembre de 2002] B.O.: 27 de noviembre de 2002.

Legislatura de Mendoza (26 de agosto de 1993). Protección de áreas naturales provinciales. [Ley N° 6.045 de 1993] B.O.: 18 de octubre de 1993.

Legislatura de Mendoza (27 de Octubre de 1994). Creación de la Reserva de la Laguna del Diamante. [Ley N° 6200 de 1994] B.O.: 30 de Noviembre de 1994.

Legislatura de Mendoza (07 de septiembre de 2005). Ampliación de la Reserva de la Laguna del Diamante. [Ley N° 7422 de 2005] B.O.: 14 de septiembre de 2005.

6.4 Otras fuentes:

Ejército vs ambientalistas: los uniformados impiden ampliar la reserva Laguna del Diamante. Diario Uno, Mendoza. (29 de julio de 2010). Recuperado de: https://www.diariouno.com.ar/mendoza/ejercito-vs-ambientalistas-los-uniformados-impiden-ampliar-la-reserva-laguna-del-diamante-29072010_BkWWBIIdMB7

Medida Cautelar anula la reserva de la Laguna del Diamante. (06 de septiembre de 2010). Autoconvocados por el NO a la MINA. Recuperado de: <https://noalamina.org/argentina/mendoza/item/4806-medida-cautelar-anula-la-reserva-de-laguna-diamante>

7. Anexo I

Buenos Aires, 17 de diciembre de 2019.

Vistos los autos: "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 46/49 se presenta el Estado Nacional -Estado Mayor General del Ejército- e inicia demanda contra la Provincia de Mendoza a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes locales 6200 y 7422, por medio de las que se estableció el carácter de "área natural protegida", y sujeta a expropiación en los términos de la ley 6045, a la Laguna del Diamante en los límites fijados en dichas disposiciones legales, dentro de los cuales se encuentra un inmueble a nombre del Ejército Argentino, que se identifica como "EBR 3792 Campo General Alvarado", para su uso y administración.

Impugna esas normas locales por cuanto su aplicación afecta la titularidad del referido inmueble -adquirido por el Estado Nacional en el año 1951 mediante la ley 12.636-; e interfiere en la finalidad de un establecimiento de utilidad nacional destinado al sistema de defensa nacional, según las previsiones contenidas en las leyes 23.554, 23.985 y concordantes.

Expone que el predio en cuestión es utilizado por unidades del sur del Ejército Argentino, y que allí se realizan actividades de "instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; [...] instrucción particular de montaña; ascensiones al volcán Maipo; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones" (ver fs. 46 vta. y 54 vta.).

Argumenta que la expropiación dispuesta y las restricciones dominiales que allí se establecen, y las consiguientes perturbaciones que ocasionaría la aplicación de esas normas provinciales en las actividades y fines de un establecimiento de las características del mencionado, evidencian la incompatibilidad de aquellas, con la finalidad de utilidad nacional prevista en su constitución, por lo que su aplicación traería aparejada la violación de los arts. 31, 75, incs. 27 y 30, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Solicita en consecuencia el dictado de una medida cautelar que impida "cualquier inscripción registral que declare como 'Área natural Protegida' a bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional -Ejército Argentino- [...] y que evite actos de hecho del gobierno provincial que afecten el uso y pacífica posesión del Estado Nacional sobre el inmueble objeto del presente"; la que fue admitida por el Tribunal a fs. 56/61.

II) A fs. 92/94 la Provincia de Mendoza contesta la demanda. Tras poner de resalto el papel destacado que le cupo al Ejército Argentino en la etapa fundacional del país, y desde entonces la actuación en esa provincia, describió los antecedentes de la cuestión y las disposiciones contenidas en la ley 7422, definida como “norma ampliatoria” del área natural protegida creada por la ley 6200, con el alcance de la ley 6045.

Señala que las referidas normas propenden al mantenimiento de un modelo de vida característico de un oasis productivo de la Provincia de Mendoza, en el que -de un modo inescindible-, se han desarrollado actividades turísticas, agrícolas, agroindustriales, ganaderas y de servicios, conjuntamente con las relativas a los fines y objetivos del Ejército Argentino, como institución de raigambre histórica y constitucional (arts. 75, incs. 1º y 27; 99, incs. 2º y 14 de la Constitución Nacional).

III) A fs. 56/61 y 811/814 obran los dictámenes de la Procuración General de la Nación acerca de la determinación de la competencia y sobre las cuestiones constitucionales propuestas, respectivamente.

Considerando:

1º) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2º) Que en el presente caso el Estado Nacional -Ejército Argentino- persigue la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de la Provincia de Mendoza 6200, por la que se declaró área natural protegida a la zona denominada “Laguna del Diamante”, en el Departamento San Carlos, y 7422 en tanto amplió esa declaración a las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos hasta su unión con los límites en ella establecidos; los declara de utilidad pública a esos territorios y los sujeta a expropiación.

La declaración en cuestión alcanza a un inmueble cuya titularidad, uso y administración está a nombre del Ejército Argentino, bajo la identificación de “EBR 3792 Campo General Alvarado”.

3º) Que la pretensión de la actora procura tutela jurisdiccional frente a las normas dictadas por el Estado provincial, cuya aplicación afecta de una manera insalvable -según sostiene-, la titularidad, las funciones y las finalidades específicas

del establecimiento que ocupa.

De tal manera, la conducta de la Provincia de Mendoza, con el dictado de las normas referidas genera en la actora un "estado de incertidumbre", el que da sustento a la declaración acerca de la existencia o inexistencia del derecho discutido, condición bajo la cual solo podría afirmarse que el fallo pondría fin a una controversia actual (Fallos: 331:2178 y sus citas). Por lo demás, resulta evidente que la vigencia de las normas legales impugnadas importa un peligro en ciernes para la actora que justifica la admisibilidad procesal de la acción declarativa (arg. Fallos: 322:2862).

4°) Que las constancias del expediente y las actuaciones cumplidas ante este Tribunal dan cuenta de que existieron diversos intentos y propuestas de acercamiento entre las partes, buscando fórmulas de conciliación para compatibilizar un plan de manejo conjunto del área.

En efecto, la Provincia de Mendoza presentó una propuesta en cumplimiento de lo expresado en la audiencia de la que da cuenta el acta de fs. 752, que incluía entre otros aspectos la posibilidad de formalizar un Acta Acuerdo de cogestión del área, y el compromiso de la provincia de no proceder a la expropiación de los terrenos implicados (fs. 755/758).

A fs. 769 el Estado Nacional rechazó el ofrecimiento y mantuvo la impugnación constitucional vinculada a las leyes locales 6200 y 7422.

Tal estado de cosas exige discernir el diferendo a fin de dirimir los derechos de las partes en conflicto y evitar así confrontaciones e interferencias de naturaleza interestadual.

5°) Que corresponde reseñar el marco normativo en el que se desenvuelve el conflicto. El art. 41 de la Constitución Nacional establece que es deber de las autoridades proveer la protección de "un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y... las actividades productivas"; "a la utilización racional de los recursos naturales"; "a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica"; "y a la información y educación ambientales". El art. 124 dispone que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio"; y el 121 que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal". El art. 75, inc. 30 asigna al

Congreso la facultad de "dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines". Asimismo, el art. 41 establece que "corresponde a la Nación 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".

Que en esa línea de ideas se inscribe la sanción de la ley 25.675 que el art. 41 de la Constitución Nacional anticipa, de presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Establece objetivos y principios e instrumentos para la protección del ambiente.

Que, en el orden local, la ley 6200 de la Provincia de Mendoza, declaró "Área Natural Protegida Provincial", dentro de los alcances de la ley 6045, "el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante". Y la ley 7422 amplió la zona protegida, la categorizó como "Reserva Hídrica Natural" y "Reserva de Paisaje Protegido"; declaró tanto su utilidad pública como que estaba sujeta a expropiación de conformidad con la ley 6045.

La ley 6045 regula el sistema provincial de áreas naturales protegidas, establece objetivos (art. 5°) y declara de interés público su conservación (art. 3°), consagra la autoridad de aplicación (arts. 55 y sges.) y dispone la posibilidad de expropiación de bienes (art. 4°, inc. c); asimismo establece que "en caso de implementarse dentro de la provincia áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el Gobierno Nacional con los del Gobierno Provincial" (art. 16). Clasifica a los ambientes naturales en categorías (art. 20) y establece que la "Reserva de Paisaje Protegido" tiene por objetivo mantener la calidad del paisaje (art. 33) y que las "Reservas Hídricas Naturales" son cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados

en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo, y, también, "aquellas zonas o áreas en donde existan cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas a fin de mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua" (art. 40).

6°) Que conforme a las pretensiones de las partes y a las normas transcriptas, en estas actuaciones corresponde dilucidar si la Provincia de Mendoza es autoridad competente para proteger el medio ambiente en el área en donde se encuentra la Estancia El Yaucha -"EBR 3792 Campo General Alvarado"-, establecimiento de utilidad nacional, que es propiedad del Ejército Argentino. En efecto, en el caso, lo que está en tela de juicio es la interacción de las potestades federales y las competencias locales –competencias concurrentes-; y si existe manifiesta afectación o interferencia concreta al fin público concebido a un establecimiento de utilidad nacional.

7°) Que conforme a los rasgos distintivos con los que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 306:1883; causas "Pescargen S.A. y otra" –Fallos: 335:1794-; y "Papel Prensa S.A." –Fallos: 338:1183-, entre otras).

El ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida ("Papel Prensa S.A.", Fallos: 338:1183), como es el caso de la protección del medioambiente en un área en donde se encuentra una parte de un establecimiento de utilidad nacional -Estancia El Yaucha-.

8°) Que corresponde recordar que las provincias delegaron a la Nación la competencia para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental (arts. 41 y 121 de la Constitución Nacional); y aquellas conservaron la potestad de dictar las normas necesarias para complementarlas.

En esa línea, la ley nacional 25.675 (Ley General del Ambiente)

estableció los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

9°) Que la Provincia de Mendoza, de conformidad con el poder que no delegó a la Nación y en razón de ser la titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124 de la Constitución Nacional); declaró área natural protegida (leyes 6200 y 7422) a la zona de la Laguna del Diamante.

Estas leyes ambientales provinciales complementan a la ley nacional de presupuestos mínimos (art. 41 de la Constitución Nacional); entendiéndose que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada (Fallos: 330:1791, arg. considerando 7°, del voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi).

10) Que las áreas especialmente protegidas, constituyen ecosistemas -incluyendo cuencas hidrográficas como recursos hídricos, art. 33, de la ley 6045- representativos de ambientes diversos o de la naturaleza (macro bien del derecho ambiental) y de sus microcomponentes, a saber: flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico -de los servicios ambientales y valores culturales asociados- que se deben conservar o preservar en estado inalterable, - en su condición actual-, a largo plazo, para beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones (conf. art. 4°, de la ley 7422).

Dichas áreas especialmente protegidas constituyen además, bienes del patrimonio natural y cultural, de enorme riqueza por la gran variedad de destacados paisajes, de excepcional belleza, y biodiversidad existentes, que los califican en especial en materia de educación ambiental y su difusión, para promover, facilitar y realizar investigaciones científicas, y por el interés turístico que despiertan, como bienes panorámicos o escénicos, de valor recreativo (art. 5°, de la ley 6045).

Los objetivos de las leyes provinciales detalladas son contestes con la definición de área protegida aprobada por la Comisión Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (realizada en Barcelona en septiembre de 2008) en tanto estableció que es "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza de sus

servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados".

Corresponde destacar, además, las afirmaciones del diputado Simón en el debate parlamentario (Diario de Sesiones, 21 Reunión, del 7 de septiembre de 2005, págs. 81/82) referentes a que "la Laguna del Diamante, para los que no la han visitado, es un lugar de una belleza inusual, es el cráter de un volcán de miles y miles de años. Que tiene aproximadamente 70 metros de profundidad, desde allí se van intercomunicando afluentes muy importantes, unos con otros, hacia un lado el Diamante que termina en presa, que sirven como generación de energía y riego, y hacia el otro lado un montón de arroyos que terminan en el río de Tunuyán y El Carrizal [...] que no queremos que la zona de la Laguna del Diamante sea explotada y pueda alterar el medio ambiente y esa belleza paisajista que es un atractivo turístico [...] [que] voy a pedir al Cuerpo la aprobación de este proyecto de ampliación del área protegida de la Laguna del Diamante. La declaración de reserva arqueológica que tiene, la reserva hídrica de la naciente de todos los ríos y arroyos, de manera tal que vamos a garantizar definitivamente que San Carlos y Valle de Uco tengan una producción agrícola no contaminada".

En suma, el fin de las leyes provinciales es la protección de un área de un alto valor de riquezas naturales. En este sentido, vale recordar, que esta Corte ha sostenido que la tutela ambiental beneficia a toda la población porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual (Fallos: 329:2316).

11) Que el Ejército Argentino pretende aplicar en el inmueble de su propiedad -Estancia El Yaucha- únicamente la ley 25.675 -de presupuestos mínimos ambientales-; es decir, el mínimo de tutela ambiental y desconocer que la provincia conservó la potestad de dictar normas ambientales complementarias debido a que es la titular del dominio originario de los recursos naturales que se encuentran en su territorio.

Que, en este sentido, la pretensión de la actora se encuentra en pugna con una sólida jurisprudencia de esta Corte que ha sostenido que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las

normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional, Fallos: 318:992; 329:2280; 330:4234; 331:1312 y 2784; y CSJ 169/2009 (45-M)/CS1 "Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental)", sentencia del 7 de mayo de 2013).

12) Que la actora tacha de inconstitucionales las normas provinciales protectoras del ambiente pues "menoscaba[n] e impide[n] el ejercicio de la titularidad de la Fuerza sobre un establecimiento de utilidad Nacional afectado al sistema de Defensa Nacional" (fs. 47).

Corresponde recordar que el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional establece que "Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos [de utilidad nacional] en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines", y que esta Corte ha dicho que existen dos consecuencias, la primera es que las actividades desarrolladas en los establecimientos de utilidad nacional no cuentan con inmunidad absoluta ante la potestad de imposición general que se impone a las provincias; y la segunda es que el menoscabo al fin público concebido ha de ser efectivamente demostrado por quien lo alega (Fallos: 335:323).

Que corresponde anticipar que no surge de las normas provinciales la existencia de una violación o incompatibilidad que justifique la declaración de inconstitucionalidad como pretende la actora, o la interferencia en el cumplimiento de los fines de utilidad pública.

13) Que el hecho de que la Provincia de Mendoza haya declarado "Reserva Hídrica Natural" y "Reserva de Paisaje Protegido" con el objeto de protección ambiental, arqueológica, paisajística, paleontológica -entre otros fines conservacionistas- (leyes 6200 y 7422) a la zona de la Laguna del Diamante, no resulta, en principio, una manifiesta afectación al dominio como afirma el Ejército Argentino (fs. 46 vta.). Esas leyes delimitaron un territorio -dentro del cual se encuentra parte de la Estancia El Yaucha- y lo declararon de utilidad pública y sujeto a expropiación; pero no se advierte que esa declaración genérica de utilidad pública afecte al actor.

En efecto, la provincia no promovió la instancia judicial con el objeto de

iniciar el proceso expropiatorio dentro de los dos años de sancionada la ley 7422 (el art. 2º, de la ley 7422, publicada el 14 de septiembre de 2005, declaró la utilidad pública y sujeta a expropiación a un área dentro de la cual se encontraba el inmueble del Ejército) y, por lo tanto, existió "abandono de la expropiación" (arts. 54 y 55 del decreto-ley 1447/75, Ley General de Expropiaciones de la Provincia de Mendoza) y quedó sin efecto la declaración de utilidad pública del área en donde se sitúa la Estancia "El Yaucha". En este sentido, la provincia no solo afirma que existe "abandono de la expropiación" (fs. 109), sino que también renunció expresamente a avanzar con el procedimiento expropiatorio sobre las tierras del Ejército Argentino (fs. 804).

14) Que el Ejército Argentino afirma que en razón de las leyes provinciales -protectoras del ambiente- debe soportar "serias limitaciones" en el uso del predio como la restricción del tránsito por caminos interiores, prohibición de la circulación fuera de los caminos; imposibilidad de realizar innovaciones significativas; prohibición de prácticas de tiro; de efectuar cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales (como extracción de leña en cantidad, captación de agua, etc.); cesar la introducción y/o pastaje de ganado exótico y, prohibir vuelos a baja altura, excepto para el rescate de personas o ante desastres naturales (fs. 14, 46 vta. y 54 vta.).

Sin embargo, surge de sus propios dichos que puede desenvolver funciones militares como "instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegue y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; instrucción particular de montaña, ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre, captura de datos de campo y Comunicaciones" (fs. 14, 46 vta. y 54 vta.).

En conclusión, el actor reconoce que existen ciertas limitaciones en el uso del predio pero afirma que lo utiliza con fines militares. En este sentido no demuestra que las leyes provinciales -que tienen como objeto la protección del ambiente- impidan o dificulten el fin de la utilidad nacional como es el desarrollo de la función militar y la defensa nacional. Especialmente cuando el propio Ejército Argentino es el primero en afirmar que está plenamente comprometido con el resguardo ambiental que no es otra cosa que lo que persiguen las leyes provinciales atacadas.

15) Que, además, de las leyes provinciales no surge que pueda existir una interferencia que altere el uso y destino de la parte del predio del Ejército Argentino que quedó dentro del área protegida. En efecto, el objetivo de las leyes ambientales

provinciales es que la autoridad provincial "propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial" (art. 16, de la ley 6045).

Desde este punto de vista, no se advierte que de las leyes provinciales surja una posible intromisión en la jurisdicción nacional que limite irrazonablemente el uso del predio, antes bien, se puede concluir que tienen como fin la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida como es la protección del medio ambiente.

Esta Corte ha sostenido que el sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de los estados provinciales al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general (Fallos: 323:3266).

16) Que de las constancias de autos, se advierte que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial pudo desenvolverse armoniosamente en razón de que las partes, con anterioridad a la interposición de la demanda, compartieron objetivos comunes relacionados al medio ambiente; esto surge tanto del reconocimiento por parte del Ejército de que el personal de guardaparques provincial tenía el poder de policía en el área natural que comprendía parte de su predio (fs. 14); como del convenio de cooperación mutua suscripto en noviembre de 2001 (fs. 749/751).

A dicha conclusión -de que no existe una repugnancia efectiva en el ejercicio de la autoridad nacional y provincial (Fallos: 323:3266)- se puede arribar, además, del acta acuerdo que el Ejército Argentino suscribió con la provincia (fs. 746/748) "para la gestión del Campo Gualtallary en el Parque Provincial Tupungato" con el objeto de la conservación y el establecimiento de una zonificación y un plan de gestión ambiental, que respetará la función y necesidades militares (fs. 747). Si bien se trata de otra propiedad del actor en la Provincia de Mendoza, lo cierto es que en la Estancia Gualtallary (leyes 5026 y 6116) existían similares limitaciones a las de la Estancia El Yaucha (fs. 12/14), conforme a las constancias acompañadas por la propia actora, y ambas partes pudieron desenvolver sus actividades armoniosamente con el objeto de proteger el medio ambiente respetando la "función y las necesidades militares".

17) Que las razones expresadas permiten concluir que no surge de las

leyes locales la existencia de una violación o incompatibilidad que permita su declaración de inconstitucionalidad como pretende la actora, o la interferencia concreta en el cumplimiento de los fines de utilidad pública que la aplicación de las normas provinciales haya producido.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve rechazar la demanda. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y, archívese.

Carlos Fernando Rosenkrantz (en disidencia)- Elena I. Highton de Nolasco (en disidencia)- Juan Carlos Maqueda - Ricardo Luis Lorenzetti - Horacio Rosatti.

Disidencia del Señor Presidente Doctor Don Carlos Fernando Rosenkrantz

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento.

5°) Que no está en tela de juicio ni es un hecho controvertido que la Estancia El Yaucha -“EBR 3792 Campo General Alvarado”- es un establecimiento de utilidad nacional cuya titularidad corresponde al Ejército Argentino, a cargo de quien también se encuentra; que está emplazada en el área declarada como protegida, Laguna del Diamante -Departamento San Carlos-; que la ampliación de esa área protegida comprende las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos; que el predio es habitualmente utilizado “por las Unidades ubicadas al Sur de la Jurisdicción de la GUC; particularmente por el RC lig 15; B Ing M 8; BAL ‘MENDOZA’ y C Com 8; para instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; en instrucción particular de montaña; ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones...” (fs. 46 vta., 54 vta., y 780; e informe de la Jefatura III, Operaciones, expediente n° 8I 04-0598/5 del 27 de agosto de 2004).

6°) Que la ley nacional 12.636, de colonización y creación del Consejo Agrario Nacional, sancionada en el año 1940, establecía la posibilidad de expropiar aquellos terrenos que cumplieran con las condiciones determinadas a ese fin, y en orden a un interés superior. El Consejo Agrario fue puesto en funcionamiento tres años

después de su creación y comenzó a actuar con el apoyo financiero del Banco Nación.

Bajo ese ámbito de acción, el 11 de enero de 1945, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 433/45 por cuyo art. 1° se autorizó la expropiación, declarándose la utilidad pública del inmueble que allí se detalla, denominado “Estancia Yaucha” de aproximadamente 111.409 hectáreas, de conformidad con los arts. 12, 14 y 64 de la ley 12.636 (fs. 36).

Tiempo más tarde, el 17 de mayo de 1947, se dictó el decreto nacional 13.664, por medio del cual se autorizó al Ministerio de Guerra a disponer del inmueble detallado en el art. 1° del decreto 433/45, para satisfacer necesidades de defensa nacional, con destino a maniobras. Por medio del art. 5° se facultó al referido ministerio para entregar al Banco de la Nación Argentina (Consejo Agrario Nacional – ley 12.636), los excedentes de superficie que le resultasen innecesarios a fin de que fuesen destinados a la colonización (fs. 37/39).

El acta labrada el 16 de junio de 1951 da cuenta de la entrega de la posesión de la “Estancia El Yaucha”, Departamento San Carlos, Provincia de Mendoza, por parte del representante del Banco de la Nación Argentina designado a tal efecto, al capitán de Intendencia don Enrique Juan Bautista Peña. En el acta quedaron especificados los límites de dicha estancia y que el inmueble de referencia había sido incorporado por medio de la ley 12.636, “pero definitivamente para ser transferido al Ministerio de Ejército de la Nación con fines de defensa y seguridad nacional...” (fs. 39 y 40).

7°) Que en el orden local, la ley 6045 -régimen general de áreas naturales protegidas provinciales- declaró de interés público la conservación de las áreas naturales protegidas y sus recursos (art. 3°), a cuyo fin las autoridades pertinentes locales podrían disponer -entre otros instrumentos y limitaciones- la expropiación de los bienes que fueran necesarios conforme a las normas específicas –decreto-ley 1447/75 "Ley general de expropiaciones" (art. 4°)-.

Por medio del art. 20 se establecieron las diferentes clasificaciones por categoría de las áreas naturales; así las categorías 5° y la 12 corresponden a la reserva de paisaje protegido y a la reserva hídrica natural, respectivamente.

Se determinó, además, que en el caso de la reserva de paisaje protegido

los esfuerzos estarían dirigidos a mantener su calidad mediante prácticas de ordenamiento adecuadas (art. 33); y se definió a las reservas hídricas como aquellas áreas que consisten en cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo y también aquellas donde existen cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas para mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua.

En esta última categoría, según que el objetivo sea la preservación o la recuperación, estaría prohibida la ejecución de acciones humanas que signifiquen la alteración o degradación del recurso hídrico y las actividades económicas o de asentamientos humanos que puedan alterar y degradar la cantidad, calidad y flujo de las aguas (art. 40).

A su vez, se estableció que en los casos en que haya asentamientos humanos anteriores a la ley en alguna de las áreas naturales protegidas, la autoridad de aplicación procedería a encuadrar el supuesto en el plan de manejo, al promover la desafectación y la consiguiente transferencia de la propiedad; regularizar la situación del ocupante y garantizar la continuidad de su actividad, e integrar económicamente las actividades de mantenimiento y desarrollo (arts. 48 y 49).

8°) Que a través de las disposiciones de la ley 6200 (B.O. 30 de noviembre de 1994), se constituyó como Área Natural Protegida Provincial, dentro de los alcances de la ley 6045, "...el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante, cuyas coordenadas geográficas son: Latitud 34 10' 00" sur y longitud 69 41' 30" oeste" (art. 1°).

Por medio del art. 2° se delimitó la zona a declarar como reserva que comprende todo el Valle de la Laguna, los Escoriales del Maipo y su falda oriental, según los límites allí establecidos.

Según el art. 3°, el órgano de aplicación propondría de acuerdo a los regímenes básicos fijados para cada categoría de área, la regulación particular, propia y específica que corresponda a la Laguna del Diamante.

La ley 7422 (B.O. 14 de septiembre de 2005), dispuso la ampliación "de los alcances de la Ley 6200, que declara Área Natural Protegida a la zona denominada 'Laguna del Diamante' en el Departamento San Carlos, a las cuencas de los arroyos

Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos, hasta su unión con los límites establecidos por la mencionada Ley” (art. 1°).

Por medio de su art. 2°, se declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, dentro de los términos de la ley 6045, al área comprendida en el artículo anterior, y se determinaron sus nuevos límites.

Según lo dispuesto en el art. 3°, el área comprendida sería categorizada como Reserva Hídrica Natural y Reserva de Paisaje Protegido.

Por medio del art. 4° se indicó que los objetivos de la disposición contenida en el art. 1° tenía como objetivo la protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes del agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la ley 6045.

9°) Que la decisión sobre el fondo de este litigio tiene como contexto la interacción de las competencias federales y locales, según la distribución que resulta del art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional. Esta cláusula asigna al Congreso la facultad de: “dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

Como surge de la reseña inicial de los hechos, dentro de los límites del lote declarado área natural protegida -en rigor, "paisaje protegido" y "reserva hídrica protegida", a tenor del art. 3° de la ley 7422-, se encuentra el establecimiento de utilidad nacional afectado a fines de defensa nacional, cuya titularidad de dominio pertenece al Estado Nacional -Ejército Argentino-. Respecto de esta situación el Tribunal debe resolver si la Provincia de Mendoza se ha mantenido dentro de los límites establecidos por el art. 75, inc. 30 de la Constitución.

10) Que el constituyente de 1994 siguió la línea predominante en la jurisprudencia de esta Corte (Fallos: 296:432; 299:442; 302:1223 y 1236; 304:163 y 305:1381), que en lo sustancial implica la exclusión de la jurisdicción provincial en los

enclaves como el de autos cuando su ejercicio interfiere efectivamente en la satisfacción del propósito de interés público propio del establecimiento de utilidad nacional. La referida interferencia, sostuvo el Tribunal, consiste en una afirmación de hecho que ha de ser probada por quien la invoca (cfr. Fallos: 335:323, considerando 8°).

11) Que, sin embargo, el problema fundamental de estos autos remite a una consideración diferente -aunque vinculada con la anterior- que por su naturaleza exige un tratamiento previo al examen de la prueba sobre la interferencia provincial.

En efecto, el reparto de competencias que resulta del art. 75, inc. 30 de la Constitución supone que corresponde al Estado Nacional la facultad exclusiva de decidir cuáles son fines específicos que deben ser cumplidos en los establecimientos de utilidad nacional (cfr. causa CSJ 2517/2005 (41-A) “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, dictamen de la Procuración General, al que remitió la sentencia de fecha 30 de diciembre de 2014). En el precedente citado se consideró que los actos provinciales resultaban una interferencia con los fines nacionales, incluso si procuraban un propósito de similar contenido, como lo era la protección ambiental, pues “no puede haber concurrencia alguna en cuanto a lo que constituye el fin específico de utilidad nacional” (cfr. apartado VII del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que remitió la sentencia de esta Corte). En otras palabras, la determinación del fin específico del establecimiento es una facultad nacional exclusiva, no concurrente con un poder similar de la provincia.

Por lo dicho, el esquema previsto en el art. 75, inc. 30 de la Constitución determina que son inválidas no solamente las interferencias en el cumplimiento de los fines nacionales que puedan llevar a cabo las autoridades locales, sino también -y con mayor razón- todo intento del gobierno provincial dirigido a sustituir al Congreso en la designación de los fines a cuya realización se encuentra afectado el establecimiento.

En tal sentido, la competencia de la provincia para complementar las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental (art. 41 de la Constitución), al igual que todas las demás competencias legislativas generales reservadas por las provincias, no puede ser invocada para alterar los fines específicos de un establecimiento de utilidad nacional.

Lo contrario implicaría una inversión de la regla sentada por la

Constitución, puesto que si la provincia tuviese el poder de seleccionar el fin específico al cual ha de afectarse el inmueble, pasaría a ser la autoridad nacional la que debería ajustar la utilización que hace del establecimiento a los fines dispuestos por las leyes provinciales, es decir, una regla diametralmente opuesta a la prescripta por el art. 75, inc. 30.

12) Que el debate sobre la reforma del antiguo art. 67, inc. 27 y su reemplazo por el actual art. 75, inc. 30 pone de manifiesto la naturaleza de las atribuciones que las provincias mantienen en esos lugares y el carácter inalterable de los fines de utilidad nacional.

Así el convencional A. M. Hernández explicó que:

“[e]l inciso 27 del artículo 67 acusa para nosotros especial trascendencia. Oportunamente vamos a plantear una modificación en la redacción que se hace con respecto a la Capital Federal. Pero lo que importa resaltar es que se establece que las provincias y los municipios van a tener poderes de policía e imposición, en tanto no alteren las finalidades de la utilidad nacional, o sea que corregimos alguna legislación unitarizante y, sobre todo, alguna jurisprudencia de tal carácter que estableció la Corte Suprema de Justicia en el caso Marconetti. Tenemos que establecer, por el contrario, una tesis federal, como lo hizo la Corte Suprema en los casos Brizuela y Vialco” (Obra de la Convención Nacional Constituyente, T. VI, p. 5596. El subrayado es añadido).

En similares términos se expresó el convencional Rosatti:

“Además, observo con verdadera satisfacción que, de acuerdo con este primer grupo de artículos, los municipios y las provincias conservan las facultades de imposición e inspección en los territorios de utilidad nacional —inciso 27 del artículo 67—, así como también pueden celebrar tratados internacionales, siempre que estos no alteren la política exterior de la Nación que -como todos sabemos- incumbe al Gobierno federal” (loc. cit., p. 5681).

Por último, es de toda relevancia mencionar la intervención que tuvo el convencional Biazzzi, pues en ella se expone con toda potencia el alcance y la naturaleza de las atribuciones provinciales en los establecimientos nacionales y el contraste con las que pretende ejercer en autos la provincia de Mendoza. Dijo entonces el convencional Biazzzi:

“Imaginábamos que la jurisdicción provincial tendría un alcance más amplio que aquel limitado simplemente a la tributación o al poder de policía y al respeto, en estos dos aspectos, de las autonomías provinciales.

“Cuando se contemplan fenómenos como el que estamos padeciendo en Yacyretá o los impactos

que se producen sobre determinadas regiones, que han sido diseñados, decididos y cuya ejecución se dispone desde ámbitos ajenos al provincial o municipal, resulta inconcebible aceptar —cuando hablamos de jurisdicción provincial en establecimientos de utilidad nacional— que no se tenga en cuenta una presencia institucional mucho más fuerte y consolidada de nuestros estados provinciales, y se fije la mera percepción de los tributos locales o del poder de policía, por ejemplo, en salubridad” (loc. cit. p. 5687).

La lectura de estas y otras transcripciones de las declaraciones vertidas en el seno de la Convención Reformadora de 1994 permiten afirmar que no formó parte de la decisión adoptada admitir un poder tal de las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional que les permita decidir cuál será el propósito de su afectación específica superponiéndose o desplazando los fines que se ha propuesto la Nación.

13) Que un entendimiento similar es el que subyace a la decisión de esta Corte en la causa “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de” (Fallos: 340:991). En dicho pronunciamiento se declaró la invalidez de una ley provincial que creaba un parque provincial en terrenos correspondientes a un parque nacional. Si bien el propósito de la provincia era genéricamente coincidente con el de la Nación, esta Corte declaró la invalidez de la ley provincial y, entre otras consideraciones, negó que “por medio de una ley provincial puedan [las provincias] apoderarse de un bien cuya propiedad y destino se encuentran bajo la jurisdicción y administración federal, alterando así el reparto de competencias que a su respecto la Constitución Nacional establece y desconociendo el interés público que determinó la constitución del establecimiento y su vigencia en el tiempo al no haber cambiado su finalidad por parte del Congreso Nacional único órgano de la Constitución habilitado al efecto” (El subrayado es añadido.)

14) Que surge de autos y no ha sido objeto de divergencias entre las partes el hecho de que mientras la Nación ha resuelto afectar los terrenos en litigio a fines de defensa nacional, la Provincia de Mendoza ha dispuesto que esos predios cumplan una finalidad de “protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes de agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la Ley N° 6.045” (cfr. art. 4° de la ley 7422).

La defensa nacional y el ambiente sano son bienes públicos diferentes en cuya realización el gobierno, ciertamente, ha de buscar una combinación óptima, pero,

tratándose de establecimientos de utilidad nacional, la forma de armonizarlos debe seguir el criterio establecido por la Constitución. Dicho criterio determina que, en relación con el establecimiento nacional objeto de este juicio, es el Congreso y no la legislatura de la Provincia de Mendoza quien tiene la facultad de fijar su fin específico y de dictar la legislación necesaria para su cumplimiento. Por su parte la provincia conserva sus prerrogativas para ejercer en el lugar sus atribuciones generales de policía y de imposición, cuyo ejercicio ha de adecuarse a los fines nacionales para no interferir con ellos.

Como puede advertirse sin dificultad, este esquema de distribución de competencias en modo alguno respalda el intento unilateral de la provincia de afectar el establecimiento a una finalidad específica distinta a la fijada por el Estado Nacional. Las leyes 6200 y 7422 de Mendoza, más que una interferencia en los fines nacionales, disponen una sustitución de tales fines y una reasignación del establecimiento a otro destino específico dominante, cual es, la conservación y protección ambiental.

15) Que el art. 16 de la ley provincial 6045 –ley de Áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres- establece lo siguiente:

“En caso de implementarse dentro de la Provincia áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial”.

Si bien esta disposición podría ser interpretada como un indicio de que la provincia no afectaría los fines del establecimiento, su detenida lectura permite afirmar que el Estado provincial se está constituyendo en autoridad de aplicación en los predios en cuestión, ya que -además de haber dispuesto la expropiación de la fracción-, se adjudica el poder para hacer efectivas importantes limitaciones tales como la imposibilidad de acceso a un sector, la restricción de superficies que afectarían la práctica de tiro, la prohibición de uso de armas automáticas, la prohibición de circulación a campo traviesa fuera de las sendas fijadas, prohibición de efectuar vuelos a baja altura, imposibilidad de realizar obras de construcción, entre otras (fs. 13 y 14).

La mención de las medidas adoptadas por la legislatura local evidencia que los fines de las leyes provinciales tienen un carácter dominante respecto de los que

persigue el Estado Nacional, de modo tal que la actividad del establecimiento debería adecuarse a las exigencias provinciales, en contraposición al sentido propio de la regla establecida en el art. 75, inc. 30 de la Constitución.

16) Que un examen aparte exige la decisión legislativa de expropiar el inmueble, prevista en el art. 2° de la ley 7422, disposición normativa que constituye la declaración de utilidad pública a esos fines.

Si bien la provincia no ha iniciado el juicio expropiatorio correspondiente, y con posterioridad a la sanción de la ley que aquí se cuestiona, manifestó que renunciaría a la posibilidad de expropiar el inmueble (fs. 757 vta.); lo cierto es que la norma citada está vigente.

De esta manera, se mantiene el agravio denunciado toda vez que una provincia no puede declarar la utilidad pública de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido formalmente desafectado de esa finalidad por la autoridad nacional, sin lesión al sistema federal (arg. causa “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de” –Fallos: 340:991-, considerando 34).

17) Que la expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 tiene el propósito de afectar el inmueble a los objetivos específicos descriptos en el art. 4° de la ley, distintos de los fijados por el Estado Nacional. Por tal razón, forma parte de la misma conducta provincial que, como ya se ha explicado, constituye la usurpación de una atribución exclusiva del Congreso, única autoridad habilitada por la Constitución para tomar una decisión semejante.

La pretensión de la Provincia de Mendoza implica, por lo tanto, una alteración del reparto de competencias que establece la Constitución en el art. 75, inc. 30, puesto que desconoce el interés público que determinó la creación del establecimiento, el cual se ha mantenido en el tiempo al no haberse modificado su finalidad por parte del Congreso Nacional, único órgano constitucionalmente habilitado al efecto.

No debilita lo dicho que la facultad expropiatoria sea una de las reservadas por las provincias dentro de su territorio, ya que tal atribución cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional. Ello es así pues en virtud de las previsiones contenidas en el art. 75, inc. 5° de

la Ley Fundamental, es facultad del Congreso de la Nación disponer del uso y de la enajenación de tierras de propiedad nacional (Fallos: 276:104; 323:4046 y 327:429).

Las razones expresadas son suficientes para concluir que la Provincia de Mendoza carece de facultades para expropiar el inmueble en cuestión.

18) Que cabe señalar que aun cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, *in fine*, Constitución Nacional), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121 de la Carta Magna), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan la actividad del Ejército Argentino deban aplicarse sobre él, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inc. 30; sin menoscabar, impedir, perturbar, dificultar, frustrar o entorpecer los fines federales que determinaron la creación y la continuidad del establecimiento (cfr. Fallos: 338:362, considerando 23).

19) Que, por lo demás, el deber en que se encuentra el gobierno nacional de asegurar el derecho a un ambiente sano, en los términos del art. 41 de la Constitución, ha sido reglamentado por la ley 25.675, cuyas reglas, fines y principios le resultan plenamente exigibles. En el marco del Sistema Federal Ambiental, establecido en su art. 23, se impone al gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la carga de actuar de manera coordinada en el desarrollo de las políticas ambientales tendientes al logro del desarrollo sustentable.

20) Que, por lo tanto, pesa sobre la autoridad federal el deber de preservar el medio ambiente en el ámbito de la estancia El Yaucha, objeto de esta causa. Al Ejército Argentino le han sido confiadas determinadas funciones para lograr los fines fijados en las normas e instrumentos de creación del establecimiento; ellas deben realizarse con el correspondiente cuidado por la preservación del medio ambiente a través de la instrumentación de los criterios regulados por las leyes nacionales (v. Consulta trilateral EE.UU.–Canadá–Argentina, capítulo 4, Asuntos ambientales; 4.1. Política Ambiental del Ejército Argentino y sus recomendaciones a fs. 130/138; e Informe de las actividades que ejecutó el Ejército Argentino durante el año 2007 para contribuir a la preservación del medio ambiente, fs. 139/148; conf. arts. 41, 75, inc. 30, y 121 de la Constitución Nacional). Así lo ha sostenido la propia actora en su alegato, al calificar el cuidado del medio ambiente como “una misión subsidiaria del EJÉRCITO

ARGENTINO, que ha regulado en función de dicha misión, taxativamente, todo lo referido a los ejercicios militares” (fs. 781).

21) Que, las autoridades nacionales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas nacionales en el marco del art. 75, inc. 30 de la Constitución -en el caso, el Ejército Argentino-, además de la finalidad específica y sus facultades inherentes, tiene múltiples deberes y obligaciones explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación (cfr. Fallos: 338:362, considerando 18). En el caso, es indudable que entre ellas se cuenta la preservación del medio ambiente, a punto tal que si no se cumpliese con la obligación de informar y de actuar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas, se encontraría expuesto al pertinente control judicial frente a los reclamos que se puedan realizar a su respecto (art. 18, ley 25.675).

22) Que en estas condiciones corresponde concluir que la decisión a que arriba el Tribunal respecto de la invalidez constitucional de las leyes 6200 y 7422 de la Provincia de Mendoza se dirige a evitar que los fines específicos del establecimiento de utilidad nacional propiedad del Ejército Argentino se vean reemplazados por una decisión unilateral de la provincia demandada.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I.- Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional -Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza y declarar la inconstitucionalidad de las leyes locales 6200 y 7422 en todos los efectos que de ellas se derivan para el establecimiento de utilidad nacional “EBR 3792 Campo General Alvarado”. II.- Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

Carlos Fernando Rosenkrantz.

Disidencia de la Señora Vicepresidenta Doctora Doña Elena I. Highton de Nolasco

Considerando:

Que la infrascripta coincide con los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento.

5°) Que no está en tela de juicio ni es un hecho controvertido que la Estancia El Yaucha -“EBR 3792 Campo General Alvarado”- es un establecimiento de

utilidad nacional cuya titularidad corresponde al Ejército Argentino, a cargo de quien también se encuentra; que está emplazada en el área declarada como protegida, Laguna del Diamante -Departamento San Carlos-; que la ampliación de esa área protegida comprende las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos; que el predio es habitualmente utilizado “por las Unidades ubicadas al Sur de la Jurisdicción de la GUC; particularmente por el RC lig 15; B Ing M 8; BAL ‘MENDOZA’ y C Com 8; para instrucción de fracciones de nivel Unidad e inferiores, despliegues y ejercicios de puestos de comando; fracciones logísticas; en instrucción particular de montaña; ascensiones al Volcán MAIPO; reconocimientos; navegación terrestre; captura de datos de campo y Comunicaciones...” (fs. 46 vta., 54 vta., y 780; e informe de la Jefatura III, Operaciones, expediente n° 8I 04-0598/5 del 27 de agosto de 2004).

6°) Que la ley nacional 12.636, de colonización y creación del Consejo Agrario Nacional, sancionada en el año 1940, establecía la posibilidad de expropiar aquellos terrenos que cumplieran con las condiciones determinadas a ese fin, y en orden a un interés superior. El Consejo Agrario fue puesto en funcionamiento tres años después de su creación y comenzó a actuar con el apoyo financiero del Banco Nación.

Bajo ese ámbito de acción, el 11 de enero de 1945, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 433/45 por cuyo art. 1° se autorizó la expropiación, declarándose la utilidad pública del inmueble que allí se detalla, denominado Estancia El Yaucha de aproximadamente 111.409 hectáreas, de conformidad con los arts. 12, 14 y 64 de la ley 12.636 (fs. 36).

Tiempo más tarde, el 17 de mayo de 1947, se dictó el decreto nacional 13.664, por medio del cual se autorizó al Ministerio de Guerra a disponer del inmueble detallado en el art. 1° del decreto 433/45, para satisfacer necesidades de defensa nacional, con destino a maniobras. Por medio del art. 5° se facultó al referido ministerio para entregar al Banco de la Nación Argentina (Consejo Agrario Nacional – ley 12.636), los excedentes de superficie que le resultasen innecesarios a fin de que fuesen destinados a la colonización (fs. 37/38).

El acta labrada el 16 de junio de 1951 da cuenta de la entrega de la posesión de la “Estancia El Yaucha”, Departamento San Carlos, Provincia de Mendoza, por parte del representante del Banco de la Nación Argentina designado a tal efecto, al

capitán de Intendencia don Enrique Juan Bautista Peña. En el acta quedaron especificados los límites de dicha estancia y que el inmueble de referencia había sido incorporado por medio de la ley 12.636, “pero en definitiva para ser transferido al Ministerio de Ejército de la Nación con fines de defensa y seguridad nacional...” (fs. 39 y 40).

7°) Que en el orden local, la ley 6045 -régimen general de áreas naturales protegidas provinciales- declaró de interés público la conservación de las áreas naturales protegidas y sus recursos (art. 3°), a cuyo fin las autoridades pertinentes locales podrían disponer -entre otros instrumentos y limitaciones- la expropiación de los bienes que fueran necesarios conforme a las normas específicas -decreto-ley 1447/75 "Ley general de expropiaciones" (art. 4°)-.

Por medio del art. 20 se establecieron las diferentes clasificaciones por categoría de las áreas naturales; así las categorías 5ª y la 12 corresponden a la reserva de paisaje protegido y a la reserva hídrica natural, respectivamente.

Se determinó, además, que en el caso de la reserva de paisaje protegido los esfuerzos estarían dirigidos a mantener su calidad mediante prácticas de ordenamiento adecuadas (art. 33); y se definió a las reservas hídricas como aquellas áreas que consisten en cuencas de captación o reservorios hídricos ubicados en ambientes silvestres de alto valor ecológico o recreativo y también aquellas donde existen cuencas hídricas que requieran ser preservadas o recuperadas para mantener y mejorar la cantidad y calidad de la producción de agua.

En esta última categoría, según que el objetivo sea la preservación o la recuperación, estaría prohibida la ejecución de acciones humanas que signifiquen la alteración o degradación del recurso hídrico y las actividades económicas o de asentamientos humanos que puedan alterar y degradar la cantidad, calidad y flujo de las aguas (art. 40).

A su vez, se estableció que en los casos en que haya asentamientos humanos anteriores a la ley en alguna de las áreas naturales protegidas, la autoridad de aplicación procedería a encuadrar el supuesto en el plan de manejo, al promover la desafectación y la consiguiente transferencia de la propiedad; regularizar la situación del ocupante y garantizar la continuidad de su actividad, e integrar económicamente las actividades de mantenimiento y desarrollo (arts. 48 y 49).

8°) Que a través de las disposiciones de la ley 6200 (B.O. 30 de noviembre de 1994), se constituyó como Área Natural Protegida Provincial, dentro de los alcances de la ley 6045, "...el predio que se ubica en el departamento San Carlos llamado Laguna del Diamante, cuyas coordenadas geográficas son: Latitud 34 10' 00" sur y longitud 69 41' 30" oeste" (art. 1°).

Por medio del art. 2° se delimitó la zona a declarar como reserva que comprende todo el Valle de la Laguna, Los Escoriales del Maipo y su falda oriental, según los límites allí establecidos.

Según el art. 3°, el órgano de aplicación propondría de acuerdo a los regímenes básicos fijados para cada categoría de área, la regulación particular, propia y específica que corresponda a la Laguna del Diamante.

La ley 7422 (B.O. 14 de septiembre de 2005), dispuso la ampliación "de los alcances de la Ley N° 6200, que declara Área Natural Protegida a la zona denominada 'Laguna del Diamante' en el Departamento San Carlos, a las cuencas de los arroyos Rosario, Yaucha y Papagayos y a la zona comprendida por los Picos Bayos, hasta su unión con los límites establecidos por la mencionada Ley" (art. 1°).

Por medio de su art. 2°, se declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación, dentro de los términos de la ley 6045, al área comprendida en el artículo anterior, y se determinaron sus nuevos límites.

Según lo dispuesto en el art. 3°, el área comprendida sería categorizada como Reserva Hídrica Natural y Reserva de Paisaje Protegido.

Por medio del art. 4° se indicó que la ampliación perseguía la protección y conservación de la flora, fauna, paisaje, humedales, glaciares y material arqueológico y paleontológico, para el beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones, así como la preservación de las fuentes del agua que irriga el oasis productivo del Valle de Uco, independientemente de los objetivos de conservación establecidos en la ley 6045.

9°) Que establecido el marco normativo en el que se desenvuelve el conflicto de marras, cabe situarlo para su examen de fondo en el contexto de la interacción de las potestades federales y las competencias locales, según resultan del art. 75, inciso 30, de la Constitución Nacional que asigna al Congreso la facultad de: "dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los

establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

En ese marco, el hecho de que entre los límites del lote declarado área natural protegida -en rigor, se constituye en "paisaje protegido" y "reserva hídrica protegida", a tenor del art. 3° de la ley local 7422-, se encuentre un inmueble cuya titularidad de dominio pertenece al Estado Nacional -Ejército Argentino- y esté alcanzado por el ámbito de validez material de aquella cláusula constitucional resulta en extremo relevante.

10) Que, con motivo de la reunión de la Convención Constituyente de 1994, el doctor Pedro José Frías señaló que “el artículo 67, inciso 27, de la Constitución Nacional debe ser interpretado y redactado, en caso de eventual revisión, como facultad atribuida al Congreso para reglar las potestades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de una Provincia, definiendo las competencias provinciales que quedan excluidas en función de su naturaleza a las que debe concretarse” (Frías, Pedro José, “El federalismo posible en la Argentina finisecular”, en “La reforma Constitucional argentina”. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 1994, pág. 134).

11) Que es dable recordar que el constituyente de 1994 siguió la línea predominante en la jurisprudencia de esta Corte (Fallos: 296:432; 299:442; 302:1223 y 1236; 304:163 y 305:1381), que en lo sustancial implica que la exclusión de la jurisdicción provincial en los enclaves en examen debe circunscribirse a los casos en que su ejercicio afecte efectivamente la satisfacción del propósito de interés público característico de un establecimiento de utilidad nacional (Fallos: 335:323, considerando 8°).

En efecto, se han conservado los principios básicos en materia de jurisdicción federal, con la única salvedad, ya hecha anteriormente por la Corte, de que en los lugares donde se hallen instalados establecimientos de utilidad nacional las provincias pueden ejercer sus poderes, en tanto y en cuanto, no se refieran al objeto mismo del establecimiento (Fallos: 329: 789).

12) Que la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, por lo que las normas

constitucionales que rigen el caso deben ser interpretadas de modo tal que se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 271:186; 293:287; 296:432), pero sin perder de vista que las provincias, dada la posición que ocupan dentro del régimen constitucional, deben observar una conducta que no interfiera ni directa ni indirectamente con la señalada finalidad de interés público del establecimiento de carácter nacional (art. 31, Constitución Nacional).

Las facultades provinciales, por importantes y respetables que sean, no justifican la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás estados autónomos y de la Nación toda (Fallos: 257:159; 263:437; 270:11; 322:2862, entre otros).

13) Que al valorar en el *sub lite* si el ejercicio de la jurisdicción federal admite limitaciones basadas en la necesidad de atender las razones invocadas por la provincia, una solución indica que la jurisdicción federal procede en los casos en los que los lugares adquiridos o cedidos estén afectados a la defensa nacional, sean arsenales o regimientos vinculados a esa específica finalidad.

Así el mentado ejercicio por parte de la autoridad federal nace del objeto o fin mismo del establecimiento de utilidad nacional.

14) Que un temperamento contrario no resultaría aceptable pues el poder de policía en el *sub lite* ha de estar regido por el Estado Nacional, o, en su caso, por convenios que los Estados provinciales suscriban con el gobierno central en ejercicio de una acción conjunta acordada por una conducta concertada y ajustada a derecho (arg. Fallos: 318:2374), dada la naturaleza del establecimiento de que se trata.

No obsta a lo expuesto la calificación de “protección” que la provincia le pretende asignar a su participación en el ejercicio del poder de policía, pues el Estado Nacional tiene el mismo deber jurídico de preservar el ambiente.

15) Que el problema fundamental de estos autos plantea una cuestión de hecho, porque son esos hechos de los que debe derivar la demostración de si los poderes de policía pueden ejercerse de manera concurrente, o si la presencia de uno excluye, por su naturaleza y finalidad al otro (arg. Fallos: 137:212, considerando 9°).

16) Que se debe afirmar que las disposiciones dictadas en virtud del

poder de policía que se pretende atribuir a la Provincia de Mendoza, interfieren en el ejercicio de las funciones que ejecuta el Estado Nacional a través del establecimiento militar regido por normas federales.

Ello es así si se tiene en cuenta que la provincia, por vía legislativa, altera la naturaleza y el destino del bien, al inhibir al Ejército Argentino de toda actividad consustancial con la razón de la existencia del establecimiento y su finalidad, sin haber acreditado fehacientemente de qué modo concreto aquel genera una afectación que debe ser controlada, o incluso corregida.

Se debe señalar que según la disposición contenida en el art. 16 de la ley 6045 –ley de Áreas naturales provinciales y sus ambientes silvestres-, “En caso de implementarse dentro de la Provincia, áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, se declarará de interés público provincial la defensa y preservación de estas, sin perjuicio de los fines y objetivos fijados por la autoridad nacional competente. La autoridad de aplicación de la presente norma propondrá integrarse al manejo y gestión de las áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial”.

Si bien esa premisa podría llevar a la conclusión de que la provincia no afectará los fines del establecimiento, su detenida lectura permite afirmar que el Estado provincial se estaría constituyendo en autoridad de aplicación en los predios en cuestión, ya que -además de haber dispuesto la expropiación de la fracción-, establece importantes limitaciones tales como la imposibilidad de acceso a un sector, la restricción de superficies que afectarían la práctica de tiro, la prohibición de uso de armas automáticas, la prohibición de circulación a campo traviesa fuera de las sendas fijadas, prohibición de efectuar vuelos a baja altura, imposibilidad de realizar obras de construcción, entre otras (fs. 13 y 14).

La mención de las medidas que la legislación local impide, evidencian que existe una incompatibilidad efectiva entre los alcances de dicha legislación y la finalidad específica y propia del establecimiento.

17) Que en tales condiciones y en virtud de lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional, dada la incompatibilidad puesta de resalto, se debe dar preeminencia a la tutela ambiental que pesa sobre el Estado Nacional, a quien le resultan aplicables y le son exigibles el cumplimiento de las previsiones, fines y

principios explicitados en la ley 25.675.

18) Que, en efecto, pesa sobre la autoridad federal el deber de preservar el medio ambiente en el ámbito de la Estancia El Yaucha. Al Ejército Argentino le han sido confiadas determinadas funciones para lograr los fines fijados en las normas e instrumentos de creación del establecimiento; ellas deben realizarse con el correspondiente cuidado por la defensa del medio ambiente a través de la instrumentación de los criterios regulados por las leyes nacionales (v. Consulta Trilateral EE.UU.–Canadá–Argentina, capítulo 4, Asuntos Ambientales; 4.1. Política Ambiental del Ejército Argentino y sus recomendaciones a fs. 130/138; e Informe de las actividades que ejecutó el Ejército Argentino durante el año 2007 para contribuir a la preservación del medio ambiente, fs. 139/148; conf. arts. 41, 75, inciso 30, y 121 de la Constitución Nacional). Así lo ha sostenido la propia actora en su alegato, al calificar el cuidado del medio ambiente como “una misión subsidiaria del EJÉRCITO ARGENTINO, el citado ha regulado en función de dicha misión, taxativamente, todo lo referido a los ejercicios militares” (fs. 781).

La jurisdicción federal ya reconocida, que contiene exigencias para la preservación ecológica que, por otro lado, no han sido impugnadas por insuficientes, conduce en este aspecto a la admisión de la demanda (Fallos: 322:2862).

19) Que, como lo ha definido recientemente el Tribunal en el marco de las previsiones introducidas a la Constitución Nacional en 1994, cuando fija una autoridad de aplicación en un establecimiento de utilidad nacional y con un fin específico y con facultades inherentes, se le imponen al organismo deberes y obligaciones explícitas e implícitas, con arreglo a los fines de su creación (causa “Misiones, Provincia de”, Fallos: 338:362), y es indudable que entre ellas está la preservación del medio ambiente, a punto tal que si no se cumpliera con la obligación de informar y de actuar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas (art. 18, ley 25.675), se encontraría expuesto al pertinente control judicial frente a los reclamos que se puedan realizar a su respecto.

Es que la facultad que le reconoce el art. 41 de la Constitución Nacional y las obligaciones que le impone la ley nacional 25.675, lejos están de desproteger el medio ambiente en los establecimientos del Ejército como es el caso que nos ocupa.

Si algo pesa sobre el Estado Nacional, y sobre el organismo en cuestión - en el caso el Ejército Argentino-, es el cumplimiento de las normas nacionales que en materia de medio ambiente se han promulgado, ya que determinan las responsabilidades gubernamentales y los deberes que existen sobre la preservación y progreso de la calidad ambiental para las generaciones presentes y futuras. Se trata de un derecho a un ambiente adecuado; y el consecuente deber de protegerlo y mejorarlo. Deber que pesa sobre cada uno de los estados según que las cosas caigan bajo una u otra jurisdicción (art. 41, Constitución Nacional; art. 7º, primer párrafo, ley 25.675).

20) Que cabe señalar que aun cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, *in fine*, Constitución Nacional), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121 de la Carta Magna), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan la actividad del Ejército Argentino deban aplicarse, de manera que quede resguardada la previsión contenida en el art. 75, inciso 30; sin menoscabar, impedir, perturbar, dificultar, frustrar o entorpecer los fines federales que determinaron la creación y la continuidad del establecimiento (arg. Fallos: 263:437; 312:1870; 322:2598; causa CSJ 2517/2005 (41-A) “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 30 de diciembre de 2014; y causa “Misiones, Provincia de”, Fallos: 338:362, considerando 23); y en el *sub lite*, como ha quedado expuesto, la aplicación de las prohibiciones contempladas en la legislación local impugnada, aparece como incompatible con el fin nacional perseguido en la constitución del establecimiento.

21) Que en estas condiciones corresponde concluir que el control que efectúa el Tribunal sobre las leyes locales 6045 y 6200, se dirige a reconocer las facultades que el Ejército Argentino ejerce sobre su propiedad, pretende preservar que sus fines no se vean menoscabados, perturbados o impedidos, y persigue prohibir a la autoridad provincial que lleve adelante actos, establezca limitaciones, disponga prohibiciones, en el marco del art. 3º de la ley 6200, que importen el ejercicio de facultades a través de las cuales se interfiera en la satisfacción del propósito de interés público que justifica la existencia del establecimiento en cuestión.

22) Que un examen aparte exige la decisión legislativa de expropiar el inmueble, prevista en el art. 2º de la ley 7422, disposición normativa que constituye la

declaración de utilidad pública a esos fines, la que debe ser descalificada por inconstitucional.

Si bien la provincia no ha iniciado el juicio expropiatorio correspondiente, y con posterioridad a la sanción de la ley que aquí se cuestiona, manifestó que renunciaría a la posibilidad de expropiar el inmueble (fs. 757 vta.), lo cierto es que la norma citada está vigente.

Así se mantiene el agravio denunciado, toda vez que una provincia no puede declarar la utilidad pública de un establecimiento de utilidad nacional, que no ha sido formalmente desafectado de esa finalidad por la autoridad nacional, sin lesión al sistema federal.

23) Que la expropiación ordenada en los términos del art. 2° de la ley 7422 no puede disponerse sobre un inmueble destinado a un fin de utilidad nacional que en él se persigue, dada la jurisdicción federal que allí se ejerce y la reconocida atribución del legislador de determinar la existencia de ese fin nacional a cumplir, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo (Fallos: 322:2598, entre otros).

Un criterio contrario implicaría tanto como admitir que por medio de una ley provincial puedan expropiarse bienes cuya propiedad y destino se encuentran bajo jurisdicción y administración federal, alterando así el reparto de competencias que a su respecto la Constitución Nacional establece y desconociendo el interés público que determinó la constitución del establecimiento y su vigencia en el tiempo al no haber cambiado su finalidad por parte del Congreso Nacional, único órgano constitucional habilitado al efecto.

No empece a ello que la facultad expropiatoria sea una de las reservadas por las provincias dentro de su territorio, y la autonomía de estas no admite interferencia federal conforme el reparto de los poderes nacionales y provinciales que resultan de los arts. 75, inc. 12, 121 y 122 de la Constitución Nacional (Fallos: 324:533); ya que tal atribución cede cuando el inmueble pertenece al Estado Nacional y en él funciona un establecimiento de utilidad nacional.

Ello es así pues en virtud de las previsiones contenidas en el art. 75, inciso 5° de la Ley Fundamental, es facultad del Congreso de la Nación disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional (Fallos: 276:104; 323:4046

y 327:429).

24) Que las razones expresadas son suficientes para concluir que la Provincia de Mendoza carece de facultades para expropiar el inmueble en cuestión sujeto a la jurisdicción del gobierno federal.

Una solución que tolerase una iniciativa semejante conduciría indefectiblemente a una incidencia insalvable por parte de la autoridad local sobre bienes públicos de propiedad del Estado Nacional, y materializaría la consiguiente colisión con las cláusulas constitucionales aplicables.

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda seguida por el Estado Nacional -Ejército Argentino- contra la Provincia de Mendoza, y declarar, en lo que al inmueble identificado como “EBR 3792 Campo General Alvarado” respecta, la inconstitucionalidad del art. 3° de la ley local 6200, y su aplicación derivada de la previsión contenida en el art. 1° de la ley 7422; estableciendo que el Estado provincial deberá ajustarse, en su caso, al procedimiento contemplado en el art. 16 de la ley 6045; II. Declarar la invalidez constitucional del art. 2° de la ley provincial 7422. III. Costas por su orden (decreto 1204/2001). Notifíquese. Remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.

Elena I. Highton de Nolasco.

Nombre del actor: **Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército).**

Nombre del demandado: **Provincia de Mendoza.**

Profesionales: **doctores María Laura Lusso; Angelina Beatriz Stefanelli; Juan María Díaz Madero y Ramiro Santiago Quevedo Mendoza.**

Ministerio Público: **doctora Laura M. Monti.**