



NOTA A FALLO

Entrega 4 – 14/06/2020

Nombre y apellido: Analis Battellini

DNI: 32.734.441

Legajo: VABG66075

Tutor: Nicolás Cocca

Carrera: Abogacía

Institución académica:

Universidad Siglo 21 – CAU San Nicolás de los Arroyos

AUTOS: “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” CSJN 1316/2008 44-A) /CS1 ORIGINARIO.

Fecha de resolución: 10 de agosto de 2017

TEMA: Medio ambiente

SUMARIO: 1. Introducción 2. Premisa fáctica e historia procesal 3. Análisis de la *ratio decidendi* 4. Análisis conceptual 5. Postura de la autora 6. Conclusión 7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los parques nacionales, junto con otras categorías de conservación de carácter nacional, constituyen las áreas naturales protegidas más importantes de Argentina. No sólo porque conservan el patrimonio natural del país a diferentes escalas (especies, comunidades, ecosistemas y paisajes), protegen significativos yacimientos paleontológicos y arqueológicos; sino porque también promueven la educación ambiental, la investigación científica y el turismo de naturaleza. Gracias a su existencia, se garantiza la diversidad cultural y el desarrollo sostenible de las comunidades locales. Así lo afirma la Administración de Parques Nacionales, para el Centro de Información Ambiental, que depende del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

También, detalla en su sitio Web los más de treinta parques y reservas naturales, distribuidos desde el extremo sur, en el canal de Beagle en Tierra del Fuego, hasta La Puna en el norte, en la provincia de Jujuy. Los parques nacionales cumplen un papel fundamental para la conservación de ecosistemas con su flora y su fauna, aunque también significan un gran atractivo turístico para todos los visitantes que decidan conocerlos.

En el caso particular de este análisis, el Parque Nacional Iguazú, ha sido creado por medio de la ley 12.103, para cumplir este fin ya desde sus inicios, tal como se acordó durante los debates parlamentarios, previo a la sanción de la referida norma. Los legisladores coincidían en que autorizarían al Estado Nacional a comprar o adquirir la zona de tierras en el ángulo formado por los Ríos Iguazú y Paraná, siempre y cuando fueran explotadas para la conservación y protección de dicho hábitat con la creación de un parque nacional.

Sin embargo, en 2008, la provincia de Misiones dictó la Ley XVI n.º 99 (antes Ley 4467) que buscaba crear un Parque Provincial Iguazú y obtener así, la administración de los recursos naturales ubicados dentro del territorio previamente declarado como Parque Nacional Iguazú, en 1934. De esta manera, surge un conflicto de relevancia normativa entre el propósito provincial y la disposición nacional anterior. La Administración de Parques Nacionales (APN) interpuso, entonces, un pedido ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para solicitar que se declarara inconstitucional la ley misionera.

El problema jurídico al que se enfrentó la CSJN fue de relevancia e interpretación, ya que le correspondía determinar, en uso de las facultades atribuidas por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional; si la reciente legislación provincial (ley 4467 del año 2008) contradecía o no lo dispuesto con anterioridad en la legislación nacional (ley 12103, del año 1934, con sus modificaciones posteriores por decreto).

En especial, tuvo que determinar si las posibles contradicciones entre ambas normativas no sólo tuvieron que ver con establecer el ámbito de dominio público (nacional o provincial) sobre los recursos de la zona geográfica en cuestión, sino también en si el límite norte del referido parque nacional se correspondía con la totalidad del Río Iguazú y, por ende, al fenómeno natural de las Cataratas del Iguazú. Para eso debió recurrir al análisis de los antecedentes históricos normativos que establecen la delimitación de dicha zona y a los posteriores decretos que se dictaron.

La decisión del Tribunal Superior resultó de gran importancia porque se enfocó en la protección y conservación de las reservas naturales de Argentina. La creación de los parques nacionales, justamente, tiene como objetivo proteger la biodiversidad de la flora y la fauna de las regiones más extraordinarias y ricas de cada país. Con ellos, se busca promover la educación sobre el ecosistema, la investigación científica y el uso recreativo y turístico para apreciar esos espacios geográficamente destacados.

A pesar de la controversia que surge en el fallo sobre la potestad para administrar los recursos naturales de la zona del Río Iguazú, en Misiones, entre la provincia y el Estado Nacional, en función de la vigencia y extensión de normativa dictada, la CSJ priorizó el cuidado del medio ambiente como patrimonio de todo el país. Entendió que si bien la Constitución Nacional, en su reforma de 1994, otorga el poder a cada provincia de administrar sus recursos, en este caso la reserva sobre la cual versaba el conflicto pertenecía

al Estado Nacional con anterioridad y cumplía con las tareas de preservación y aprovechamiento para lograr los fines esperados allá por sus inicios.

2. PREMISA FÁCTICA E HISTORIA PROCESAL

La APN como autoridad de aplicación de la ley nacional 22.351, en función de lo dispuesto por los arts. 14 y 24, incisos a y b, interpuso ante la CSJN una acción declarativa de certeza contra la provincia de Misiones para que el Tribunal superior declarara inconstitucional la ley provincial 4467 y el decreto del Poder Ejecutivo local 2338/08, publicados en el Boletín Oficial el 12 de noviembre de 2008.

Según la APN, esta ley provincial disponía incorrectamente la creación del Parque Provincial del Río Iguazú sobre un establecimiento nacional, el Parque Nacional Iguazú. De esta forma, la provincia de Misiones tendría disposición y administración sobre bienes públicos exclusivos de la Nación y este ejercicio supondría una violación a los arts. 31 y 75, inc. 30 de la Constitución Nacional, de la ley 22.351 de Parques Nacionales y de los arts. 2339 y 2340 del Código Civil y Comercial. Además, expuso que el Parque Nacional Iguazú fue creado antes que la provincia de Misiones como tal y que comprende el sector argentino del Río Iguazú hasta el límite con Brasil, incluido el accidente geográfico, Cataratas del Iguazú. En 1941, la ley nacional 12.103, junto con el Decreto Nacional 100.133, fijaron dicho límite en el río, cuyo dominio en ese entonces era nacional. En 1957, cuando se crea la provincia en cuestión, por medio de la ley 14.294 y el decreto ley 5411/57, se reserva el dominio público y nacional sobre el Parque Nacional Iguazú. Fundamentó su petición en que el ejercicio de dominio nacional fue ininterrumpido desde la creación de dicho parque y que la demandada aceptó desde sus inicios todo acto de disposición y administración de dicho territorio.

Por su parte, la provincia de Misiones, en su rol de demandada, alegó que no existe ninguna superposición de límites territoriales entre el Parque Nacional y el Parque Provincial Iguazú porque el primero se extiende sólo hasta la línea de ribera del Río Iguazú, pero no comprende el cauce. De esta manera, no correspondería, entonces, el ejercicio de atribuciones que otorga la ley 22. 351 a la APN sobre esta zona fluvial.

Esta norma establece, además, que el cauce del referido río está por fuera del perímetro del Parque Nacional Iguazú, por lo tanto, el fenómeno natural de las Cataratas no

formaría parte de esas aguas. En su análisis, la provincia determinó que el decreto 100.133/41 es el que fija el límite norte del establecimiento nacional sin mencionar en ningún momento a las Cataratas del Iguazú. Por lo tanto, el Estado Nacional no podría atribuirse el dominio de esa zona del río, cuyo canal más profundo sería el límite norte de la provincia y, por lo tanto, todo ese sector pertenecería al territorio provincial sobre el que Misiones ejercería el poder legítimo de policía. Este poder estaría avalado por el art. 124 de la Constitución Nacional que consagra el dominio de las provincias sobre sus recursos naturales. Por otra parte, también afirmó que la ley 18.991 dividió la parte oeste de la Reserva Nacional Iguazú para transferir el dominio a la provincia; le adjudicó, entonces, el poder de reglamentar las construcciones y el turismo en esa porción de tierra.

Sin embargo, el fin último de la provincia de Misiones, al contestar la demanda de la APN, fue velar por el bienestar ambiental de esa área natural que quedaría protegida por la legislación ambiental provincial.

3. ANÁLISIS DE LA RATIO DECIDENDI

El 10 de agosto de 2017, la CSJ declaró inconstitucional las leyes XVI n.º99 y n.º112 dictadas por la provincia de Misiones e hizo lugar así al planteo de la demanda interpuesta por la APN.

En primer lugar, para arribar a esta decisión, el primer paso consistió en el análisis de los antecedentes históricos normativos sobre la región en cuestión. Estudió los informes realizados para la creación del Parque Nacional Iguazú, en los que se destaca la belleza única e imponente de la región, en especial, del fenómeno natural de las Cataratas del Iguazú que lo destacan por sobre los demás parques del país, incluso de otros del mundo; la importancia de conservar la flora y la fauna de esas tierras, para explotar el turismo con la creación de establecimientos a tales fines.

En segundo lugar, analizó la normativa tanto vigente, como anterior para determinar el dominio público sobre el territorio en cuestión y establecer si efectivamente correspondía o no al Estado Nacional. Desde la ley 6712, de 1909, sobre el “Fomento de los territorios nacionales: Inclusión de Misiones en la ley 5559” con relación a la autorización del Poder Ejecutivo para administrar la zona de tierras que actualmente forman el Parque Nacional Iguazú; la ley 12.103, de 1934, que dispuso la creación de dicho parque; el decreto nacional

100.133 que fijó los límites del parque; la ley 14.294 de 1953 que permitió ceder parte del territorio a la provincia de Misiones, y el decreto-ley 5411/57 de 1957 que dejó asentado que el dominio continuaría siendo nacional.

En tercer lugar, se solicitó un informe al Instituto Geográfico Nacional sobre los límites del referido parque y la especificidad de la letra de la norma que los determina. Por último, se consultó jurisprudencia sobre la temática y el Tribunal aplicó como antecedente el fallo “Administración de Parques Nacionales c/Neuquén, Provincia del s/ sumario” (Fallos: 327:429) y el Tratado, que se firmó en Río de Janeiro en 1989, también sobre los límites de Brasil con Argentina y su relación con las aguas de los ríos lindantes.

Por lo expuesto, la CSJN hizo lugar a la acción de la demandante y no convalidó la ley provincial XVI n.º99 que crea el Parque Provincial del Río Iguazú. Sostuvo que no corresponde otorgar el dominio a Misiones sobre el establecimiento que contiene las aguas del cauce del Río Iguazú y sus Cataratas, fenómeno natural que precisamente consistió en una de las causas para la creación del Parque Nacional Iguazú. Y, por lo tanto, no le corresponde a esta provincia apoderarse de un bien cuyo destino ya es de jurisdicción federal porque alteraría el reparto de competencias que se determinó al momento de constituir el parque y que aún hoy permanece vigente por no haber cambiado la finalidad.

4. ANÁLISIS CONCEPTUAL

Tal como se ha dejado claro durante el desarrollo del presente el fallo, trabajamos sobre un concepto fundamental que deberemos definir y analizar para arribar más adelante a una postura final. Se trata, principalmente, de dejar en claro cuál es el objeto del problema de relevancia entre ambas normativas, en este caso, un parque nacional.

En 1980, se dictó la Ley Orgánica de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales N.º 22.351, por medio de la que se declaran parques o reservas nacionales o monumentos naturales a determinadas áreas de nuestro país que por sus características se consideran inigualables en belleza o únicas por su flora y su fauna. También, a aquellas que ameritan ser foco de estudios científicos, académicos o de investigación; y, en ambos casos, el fin de la norma es la conservación para el uso y goce de las generaciones presentes y futuras.

Esta norma es concordante con lo dispuesto por el art. 41¹ de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma de 1994. Este versa sobre la necesidad de asegurar un ambiente sano que permita el ejercicio de actividades de producción para satisfacer sus necesidades, siempre con el compromiso de que no afecten a las generaciones futuras. La adjudicación, entonces, a este ente nacional va de la mano con la idea que comparte Silvia Nonna (2017), en su publicación en la revista jurídica de la Universidad Nacional de La Plata. Afirma que le “corresponde a las autoridades desarrollar estrategias e implementar políticas a través de planificación y programación para organizar ese consumo y evitar la sobre explotación, con criterios de razonabilidad eficiencia y producción más limpia” (p.43).

Precisamente, el artículo 14² establece la creación de un ente que se ocupara de hacer cumplir lo dispuesto por dicha legislación y así es como nace la Administración de Parques Nacionales. Se trata de un órgano autárquico, con competencia pública y privada, que tiene a su cargo varias funciones relacionadas con la administración de recursos, la conservación del territorio, la concesión de permisos para ciertas actividades, entre otras. Pero la que más nos interesa en relación al fallo en cuestión es la que menciona el artículo 23, en su inciso k), en cuanto a las obligaciones del directorio: “Celebrar convenios con provincias, municipalidades, entidades públicas o privadas, sociedades del Estado o empresas del Estado o con participación mayoritaria estatal, ya sean nacionales, provinciales o municipales, para el mejor cumplimiento de sus fines”.

En concordancia con el cumplimiento de su misión de asegurar conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas de orden nacional, en 2002, la APN crea el Sistema de

¹ **Artículo 41:** Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

² **ARTICULO 14.** — Será autoridad de aplicación de la presente ley, la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, con domicilio legal en la CAPITAL FEDERAL, ente autárquico del Estado Nacional que tiene competencia y capacidad para actuar respectivamente en el ámbito del derecho público y privado, y que es continuador jurídico del organismo creado por la Ley 12.103 y sus modificatorios (Decreto Ley n. 654/58, Leyes 18.594 y 20.161). Sus relaciones con el PODER EJECUTIVO NACIONAL se mantendrán a través del MINISTERIO DE ECONOMIA por intermedio de la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Información sobre Biodiversidad (SIB) con el fin de iniciar un proceso de recopilación, clasificación, ordenamiento y puesta a disposición de la comunidad, de la información de carácter biológico de las áreas protegidas bajo su jurisdicción y su posterior extensión al resto del país.

Esta conceptualización nos permite entender la posición que tomó la CSJN en su resolución, sobre todo por tratarse de una región tan relevante para la historia ambiental de nuestro país. Como se mencionó anteriormente, el Parque Nacional Iguazú comprende uno de los accidentes geográficos declarado, en 1984, como maravilla del mundo por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Por lo tanto, su explotación turística puede significar una actividad sumamente productiva para la zona en la que se desarrolla.

En el fallo en cuestión, se hizo lugar al pedido de la parte demandante, justamente, por tratarse de una región tan valiosa que merece estar al mando de un organismo nacional. Y con esto damos paso a la siguiente conceptualización de elementos fundamentales para argumentar la decisión del Tribunal Superior: el dominio sobre los recursos naturales.

El artículo 124 de la Constitución Nacional en su segundo párrafo reza: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Precisamente, es el principal fundamento que utiliza la demandada para evitar la inconstitucionalidad sobre la ley local que permitiría administrar los recursos del territorio del Parque Nacional si se declarara parte la región como Parque Provincial.

Sin embargo, la CSJN utiliza como antecedente el expediente “Administración de Parques Nacionales c/Neuquén, Provincia del s/Sumario” (Fallos: 327:429) en el que, al igual que en el fallo en cuestión, determina que “[los estados provinciales] poseen el dominio y ejercen jurisdicción ‘en la medida de lo permitido por la legislación sobre Parques Nacionales’”. De esta manera, deja en claro que no se trata de un conflicto sobre el dominio en sí sobre un bien natural, de si corresponde a la provincia de Misiones o a la APN. Su postura concuerda, más bien, con la letra del Artículo 41 de la Carta Magna que adjudica dicha tarea sobre un ente nacional, en este caso, la APN.

Otro de los fundamentos en los que se basa la sentencia bajo análisis es la aplicación del principio de congruencia. Antes que nada, vale mencionar a qué nos referimos cuando hablamos de principios especialmente en derecho ambiental. Según Cafferatta (2004), “la primera función que cumplen los principios es la de orientar al legislador para que las leyes

que se dicten se ajusten a ellos. Tienen una función interpretadora, operando como criterio orientador del juez o del intérprete” (p.32-33). Y en relación al de congruencia, menciona al artículo 4 de la ley 25.675, Ley General de Ambientes: “Principio de congruencia: la legislación provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga” (p. 28).

En esta nota a fallo, esta definición sirve como pieza fundamental para comprender la decisión a la que arribó la CSJN. No sólo se enfocó en la importancia del territorio en cuestión como pieza de protección nacional, sino también en la normativa vigente. Como ya hemos mencionado, la ley que buscaba promulgar Misiones era posterior a la creación del Parque Nacional como tal, por lo que se declaró inconstitucional luego de recabar los informes ambientales correspondientes y de revisar la letra de leyes ambientales relacionadas.

5. POSTURA DE LA AUTORA

En concordancia con el análisis conceptual anterior, resulta acertada la decisión que tomó la CSJN al declarar inconstitucional la ley provincial XVI n.º 99 (antes 4467) y que dejó sin efecto la creación del Parque Provincial Iguazú sobre el territorio ya declarado con anterioridad como Parque Nacional.

En primer lugar, la sentencia dictada es congruente con lo establecido por la ley 12.103, y su modificatoria 22.351, sobre la importancia de dejar en manos del Estado Nacional el cuidado y control de semejante territorio como lo es un parque nacional. En palabras de Jorge Bustamante (1995), el patrimonio ambiental es un elemento jurídico esencial en la conservación del medio ambiente. Está relacionado con la idea de “herencia legada por las generaciones que nos han precedido y que debemos transmitir intacto a las generaciones que nos seguirán”. Por lo tanto, es incumbencia de la colectividad su preservación y tutela porque comprende al patrimonio biológico, cultural, arquitectónico o urbano, rural “y el que conforman los ecosistemas regionales que exhiben las bellezas naturales en los llamados parques nacionales” (p. 43).

En nuestro país, esta tarea se adjudica, en concordancia con la resolución del Tribunal, a los organismos dependientes del Ministerio de Desarrollo de Ambiente y

Desarrollo Sostenible, siendo el más importante, la Administración de Parques Nacionales. No encontraría fundamento la adjudicación de la posesión de un territorio de utilidad nacional a una provincia si el ente encargado de conservarlo cumple sin inconvenientes con su tarea. La APN trabaja en conjunto con otros organismos como la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas que comprende la Dirección Regional Noreste, encargada de la administración de dos reservas naturales y cinco parques nacionales, entre ellos, el Parque Nacional Iguazú.

De esa manera, no resulta necesario modificar este reparto de competencias entre la provincia de Misiones y el Estado Nacional, de conformidad con el artículo 124³ de nuestra Carta Magna, porque la organización por regiones permite el control personalizado de cada territorio de nuestro país.

En el fallo en cuestión, el Tribunal Superior resuelve el problema de relevancia en base a la competencia federal para la administración de aquellos territorios que, por sus características e individualidades, deben pertenecer a la Nación. Entiende que existe la reglamentación correspondiente que determina el trabajo que deben realizar distintos organismos para actuar en conformidad con el mantenimiento y conservación de los parques nacionales como áreas fundamentales del patrimonio de los habitantes de Argentina y sus generaciones futuras.

6. CONCLUSIÓN

Para concluir con el presente análisis, es posible afirmar que la decisión de la CSJN no fue arbitraria ni azarosa, más bien todo lo contrario.

Es para destacar la tarea de investigación efectuada para arribar a su decisión y resolver el problema de relevancia entre una normativa provincial dictada con posterioridad a una ley nacional. Aunque, tal vez en una primera lectura, hubiera sido posible asumir que los fundamentos se correspondían con cuestiones de competencia entre provincias, el foco

³ **Artículo 124:** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

estuvo siempre puesto en preservar el medio ambiente de nuestro país. Desde el análisis de antecedentes normativos, hasta la investigación sobre los inicios y objetivos de los parques nacionales sirvieron como fuente de referencia para determinar la importancia del resguardo de la biodiversidad de ciertas áreas protegidas de Argentina.

La resolución de inconstitucionalidad de la ley provincial deja en evidencia que corresponde al Estado Nacional ocuparse de conservar el patrimonio natural del país y recurrir al Tribunal cuando vean afectada dicha tarea.

7. BIBLIOGRAFÍA:

ATIENZA, M., (2010). **Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones judiciales.** Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante: Editorial del Cardo.

NONNA, S., (2017). **La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”** - Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 14 / N.º 47 - Impresa: ISSN 0075-7411

CAFFERATA, N. A. (2004). **Introducción al derecho ambiental.** México, Instituto Nacional de Ecología.

LÓPEZ ALFONSÍN, M. y MARTÍNEZ, A. (2014). Los parques nacionales argentinos: Una mirada sobre su régimen legal y algunas propuestas de reformas, *RED Sociales*, 2: 14-30.

BUSTAMANTE, J. (1995). Derecho ambiental. Fundamentación normativa. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Sitio WEB: Ríos del planeta

<https://riosdelplaneta.com/rio-iguazu/>

Sitio WEB: Puerto Iguazú.net

<https://puertoiguazu.net/flora-y-fauna.html>

Sitio WEB: Sitio oficial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

<http://whc.unesco.org/en/list/303>

Sitio WEB: Sistema de información de biodiversidad, administración de parques nacionales

<https://sib.gob.ar/index.html#!/area-protegida/parque-nacional-iguazu>

Sitio WEB: Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)

<http://www.saij.gob.ar/home>

Legislación:

Ley 12103

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196777/texact.htm>

(derogados arts. 7, 15 y 22 por ley 18594) (21 vigente)

Decreto nacional 100.133

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198523/norma.htm>

Ley 22.351

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16299/texact.htm>

Ley 4467:

<http://www.digestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20XVI%20-%20N%2099.pdf>

Constitución Nacional Argentina