



TRABAJO FINAL DE GRADUACION

NOTA A FALLO

DERECHO AMBIENTAL

Análisis del Fallo "Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad"

Autor: Osvaldo Sebastián Lucero

D.N.I.: 33.392.320

Legajo: VABG40108

Prof. Director: César Daniel Baena

Córdoba, Julio 2020

Fallo 1316-2008 del año 2017 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sobre los autos caratulados "Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7387342>

Sumario: 1.- Introducción 2.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal 3.- La *ratio decidendi* 4.- Análisis del autor 4.1.- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales 4.2.- Postura del autor 5.- Conclusión 6.- Referencia Bibliográficas 6.1.- Doctrina 6.2.- Jurisprudencia 6.3.- Legislación.

1.- Introducción:

A principios de los años 90 nuestro país atravesaba importantes cambios y muchos de nuestros derechos quedaban vulnerados, por lo que era necesario un avance constitucional (Bidart Campos, 2006), es así que el año 1994 se produce la última reforma que tuvo nuestra carta magna, uno de los temas incorporados es lo que refiere al Derecho Ambiental. La incorporación del Art. 41 cual reza en su segundo párrafo que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológicas”.

Cumpliendo con esto el estado ha sancionado distintas leyes referidas a la materia, entre ellas la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, 2002) donde establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la Ley Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley N° 25.688, 2002) donde consagra los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, y la Ley Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331, 2007).

Siguiendo estos lineamientos la Provincia de Misiones haciendo uso de sus facultades constitucionales (Const., 1994, art. 124), donde dispone que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales de su territorio (Gelli,

2018) lo que las habilita para percibir tributos sobre ellos y disponer la enajenación y el aprovechamiento.

Ante lo expuesto aprueba la ley N° 4467 en el año 2008 para la creación del Parque Provincial Iguazú, resultando de interés público la prevención y conservación de la fauna íctica, anfibios, reptiles, pájaros y mamíferos, flora terrestre, aérea y acuática, la cual busca resguardar y regular los recursos de ese lugar de la provincia tan especial como son las Cataratas.

Luego de la publicación de la citada ley la Administración de Parques Nacionales acciona contra la Provincia de Misiones alegando que dicha ley es contraria a la Ley N° 22.351 más precisamente en su art 32, concordante con la Ley N° 12.103 (mediante esta se crea la Dirección de Parques Nacionales en el año 1934 y los Parques Nacionales Nahuel Huapí e Iguazú). La C.S.J.N declara la inconstitucional de la ley aprobada por la provincia de misiones en el año 2017.

El caso presenta una problemática jurídica axiológica ya que en este se da la contradicción de principios, es decir que se utiliza un juicio de valor sobre la norma aplicable al caso concreto que justifica la decisión (Const., 1994, art. 75 inc. 30), pero a su vez viola un principio protegido por la misma norma (Const., 1994, art. 124). Particularmente se puede decir que estamos frente a una laguna axiológica, la cual se presenta cuando no existe una norma jurídica justa, o al existir, su aplicación al caso específico ocasionaría un resultado injusto e incompatible con la Constitución, según Alchourrón y Bulygin (2012) esta laguna se presenta cuando, a consideración del intérprete, las condiciones relevantes establecidas por el legislador no son suficientes y existe la necesidad de tomar en consideración otra condición relevante, que en este caso sería el dominio originario de un recurso natural haciendo valer los poderes implícitos y la supremacía del gobierno federal por sobre las provincias.

En cuanto a la materia ambiental el artículo 41 de la C.N. reza que corresponde a la nación dictar normas que contengan presupuestos mínimos y a las provincias las necesarias para complementarlas, y las normas complementarias de competencia provincial son la añadidura para maximizar lo mínimo (Bidart Campos, 2007), en definitiva el citado artículo propone competencias concurrentes.

La importancia del análisis de este caso particular es que si bien hoy es el Parque Nacional Iguazú y pertenece al dominio del estado nacional (creado por Ley 12.103 en el año 1934) situación que antecede a la provincialización del territorio nacional que hoy constituye Misiones (Ley 14.294 del año 1953). Es decir, la provincia de Misiones desde su incorporación al sistema federal nunca ha cedido legítimamente, a través de sus representantes, la jurisdicción sobre el territorio del Parque a la Nación con una Ley.

2.- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal:

La Administración de Parque Nacionales (en adelante APN) en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley Nacional 22.351 deduce *acción declarativa de certeza* contra la provincia de Misiones, con el fin que se declare la inconstitucionalidad de la Ley Provincial N° 4467 y del Decreto del Poder Ejecutivo local 2338/08 que lo promulga. Dicha ley dispone la creación del “Parque Provincial Rio Iguazú” sobre un establecimiento de utilidad nacional con jurisdicción del estado nacional, atribuyéndose la facultad de ejercer actos de disposición y administración sobre los bienes de dominio público, manifestando que el "Parque Nacional Iguazú" fue creado con anterioridad a la Provincia de Misiones, así lo establece la ley 12.103 y el decreto nacional 100.133 del 18 de septiembre de 1941, cuando tales actos legislativos fueron dictados el sector argentino del río se encontraba bajo el dominio del Estado Nacional, así también deja claro que al crearse la Provincia de Misiones, el Estado Nacional se reservó el dominio y la jurisdicción sobre el "Parque Nacional Iguazú" a través de la ley 14.294 y del decreto-ley 5411/1957.

Por parte de la provincia de Misiones alega que entre el "Parque Nacional Iguazú" y el "Parque Provincial del Rio Iguazú" (creado por la ley 4467), no se configura ninguna superposición de límites territoriales, ya que el Parque Nacional se extiende hasta la línea de ribera del rio Iguazú y no comprende tal cauce de aguas por lo que no le resulta aplicable a esta área fluvial el régimen y ejercicio que la ley 22.351 le confiere a la APN. Argumenta también que la ribera interna y el cauce del rio Iguazú se encuentran fuera del perímetro del Parque Nacional, por lo que las Cataratas no forman parte de aquel. Funda tal posición en el decreto nacional 100.133/41, que al fijar el límite norte del mencionado establecimiento de utilidad nacional, omitió incluir a las Cataratas del Iguazú, por lo que no puede el Estado Nacional atribuirse el dominio de tal

zona. Recuerda además lo prescripto por el artículo 124 de la Constitución Nacional que consagra el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales, y menciona que la finalidad de la ley local 4467 radica en la protección del ambiente, creando un área natural protegida en el marco de la legislación ambiental provincial.

El curso del litigio inicia con la presentación de la demanda por parte de la APN, resultando *acción declarativa de certeza* contra la Provincia de Misiones, como medida preventiva solicita *medida cautelar de no innovar* para que se abstenga la aplicación de la ley N° 4467. Dictamina la Procuradora Fiscal, se declara la competencia originaria de la C.S.J.N. para entender en la presente causa (Const., 1994, art. 116) y se admite medida cautelar pedida. Se presenta la Provincia de misiones y contesta la demanda, ofrece pruebas y solicita se rechace la demanda con costas.

El Tribunal deniega la intervención como tercero requerida por el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Posadas; rechaza la pretensión de la Provincia de Misiones de incorporar al proceso el informe técnico, y oportunamente dicta sentencia. Hacer lugar a la demanda seguida por la Administración de Parques Nacionales contra la Provincia de Misiones y en consecuencia declara la inconstitucionalidad de las leyes locales.

3.- La “*ratio decidendi*”:

La C.S.J.N. en los argumentos que justifican su decisión señala que la Provincia demandada no puede arrogarse la propiedad de un establecimiento de utilidad nacional que no ha sido desafectado de su destino al uso público por una ley del Congreso Nacional, que de sostener un criterio contrario importaría tanto como admitir que por medio de una ley provincial puedan 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.

Por otra parte rechaza el planteo del Estado provincial fundado en el artículo 124 de la Constitución Nacional que consagra el dominio originario de las provincias sobre sus recursos naturales ya que el citado precepto no puede ser interpretado con una amplitud tal que implique negar el derecho real de dominio de quienes tienen el carácter

de titulares de bienes inmuebles al tiempo de sancionarse la reforma del año 1994, ni tampoco para incidir en los límites de un establecimiento de utilidad nacional, fijados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de esa reforma (Const., 1994, art. 75, inc. 30),

El Tribunal en unanimidad concluye que el Parque Nacional Iguazú con los límites establecidos en el decreto 100.133- originalmente perteneció al Estado Nacional quien lo retuvo en los términos del artículo 11 de la ley 14.294 como también en el artículo 2° inciso 2° del decreto 5411/11, conforme al artículo 4° del decreto-ley 654/58, y no lo traspasó a la Provincia de Misiones al momento de su creación en el 1953 en razón de estar afectado a un uso público de interés o utilidad nacional (artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional), por lo que no hay contradicción alguna con el artículo 124 de la Constitución Nacional.

De esta manera da la solución al problema planteado y explícitamente recuerda las palabras de Juan Bautista Alberdi: "sobre los objetos declarados del dominio del gobierno federal, su acción debe ser ilimitada, o más bien, no debe reconocer otros límites que la Constitución y la necesidad de los medios convenientes para hacer efectiva la constitución. Como poder nacional, sus resoluciones deben tener supremacía sobre los actos de gobierno provincial, y su acción en los objetos de su jurisdicción no debe tener obstáculo ni resistencia", por cuanto "de otro modo, su poder no será general sino en el nombre" (Alberdi, Juan Bautista, "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina", 1852, capítulo XXIV, páginas 165 y 166 y Fallos: 314: 1796).

4.- Análisis del autor:

4.1.- La descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

En la última Reforma de la Constitución Nacional se sentaron nuevas bases jurídicas y políticas para la vida de todos los argentinos, uno de los principios más importantes fue el respeto por el federalismo y la autonomía de las provincias, es aquí que les otorga el dominio originario de sus recursos naturales, y con ello las facultades para llevar a cabo numerosas acciones para su cuidado, aprovechamiento, regulación, etcétera. Al establecer la regulación constitucional del medio ambiente fue tan amplio el

constituyente que no solo reconoce el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometerlas de las generaciones futuras, sino que abordó un tema difícil, complicado, como el de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias.

El federalismo expresa siempre una dualidad, por un lado el Estado central y por el otro las provincias. La búsqueda de un punto de equilibrio entre estas dos partes en el sistema federal argentino, sigue el criterio de “regla” y “excepción”; la regla es la competencia provincial y la excepción es la competencia federal. Es decir, todo lo que no está expresamente cedido por las provincias al gobierno federal, queda retenido en aquellas (Arts. 121 CN).

Esta regla suele confrontar con otro criterio, también basado en el texto constitucional, que establece que el gobierno federal tiene poderes implícitos necesarios para llevar adelante sus competencias constitucionales (Art. 75, Inc. 32 CN). La C.S.J.N. utiliza estos “poderes implícitos”, y únicamente estos, para declarar la inconstitucionalidad de ley 4.467.

Con anterioridad a la reforma constitucional existían distintas tesis acerca de la distribución de competencias, las que expresaban que en cuanto al tema de la materia ambiental no había sido delegado por las provincias al gobierno federal, como así también que el ambiente es responsabilidad original del titular de la jurisdicción y que las cuestiones ambientales divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local (Cafferatta, 2011).

Según reza el Art. 124 de nuestra ley suprema la regulación del aprovechamiento y uso de recursos naturales constituye potestades reservadas, no delegadas a la nación. En consecuencia a la nación le corresponde presupuestos mínimos de protección ambiental del recurso natural y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias (Academia Nacional., 2017). Las provincias tienen la voluntad y la capacidad de preservar sus recursos naturales y el derecho reconocido de hacerse cargo de su gestión. Es necesario que el cuerpo normativo e institucional de la República Argentina se adapte a la profundización del federalismo, siempre presente en la Carta Magna pero más evidente desde la reforma del 1994.

Cabe además mencionar que en la actualidad no existe en el Derecho Positivo Argentino una normativa que de manera eficaz asegure la protección del ambiente, rigen regulaciones aisladas relativas a cuestiones particulares de cumplimiento a veces escaso o nulo (Rodríguez, 2013), solo conforman un catálogo jurídico muy moderno pero de poca aplicación en razón de diversas causas.

4.2.- Postura del autor.

La legislatura de Misiones aprueba la ley en cuestión donde busca crear un Parque Provincial sobre el Río Iguazú con el fin de resguardar el uso y aprovechamiento de las Cataratas (recurso natural originario), siendo este un fenómeno de suma importancia y notable referencia para su pueblo.

La CSJN resolvió la inconstitucionalidad del caso, considerando que el Río Iguazú es parte del Parque Nacional siendo éste jurisdicción nacional. Pero esto resulta ser incorrecto porque el Río Iguazú, en realidad, no está incluido de *iure* en el Parque Nacional Iguazú. Ya que en la Ley 22.351 que regula actualmente los Parques Nacionales, en su art. 13, excluye el agua, la flora y la fauna acuática de su ámbito de aplicación; así también la Ley 12.103 por la cual se creó la Dirección de Parques Nacionales y la del Parque del Iguazú, estableció que la compra y la declaración de utilidad pública de éste último fue expresamente sobre las tierras; igualmente la Ley 18.801 (1970), que delimitó el Parque y la Reserva, nuevamente lo hizo únicamente sobre las tierras. Es de esta manera que cae el fundamento planteado por la corte ya que la ley provincial 4467 no se superpone con ninguna otra legislación nacional.

En el caso particular de la provincia de Misiones la situación es aún más gravosa porque la creación del Parque Nacional (creados por Ley 12.103), antecede a la provincialización del territorio nacional (Ley 14.294 Declaración de Misiones al territorio Nacional, 1953) que hoy constituye. Como así también fue una ley del gobierno de facto la que mantuvo el dominio nacional sobre el territorio (Decreto 654/58). Es decir, la provincia de Misiones nunca ha cedido legítimamente, a través de sus representantes, por ley correspondiente la jurisdicción sobre el territorio del Parque Nacional al Estado Nacional.

Además, tomando como base a la legislación nacional y de acuerdo a los Tratados Internacionales firmados sobre límites territoriales, el dominio sobre los ríos,

en el caso de Misiones que cuenta con tres ríos limítrofes, pertenece a las Provincias riverseñas. La única jurisdicción sobre los ríos que los estados provinciales cedieron a la Nación fue la de efectuar controles de aduana y migraciones, es decir, el transporte de mercaderías y paso de personas.

A mi parecer, la C.S.J.N. expresa fundamentos y razonamientos con lo que se podría llegar a la conclusión que Misiones no es más que territorio nacional, como ejemplo de ello cabe mencionar el rechazo de la participación del Defensor del Pueblo de la ciudad de Posadas como tercero participe, como así también no se permitió incorporar un informe técnico por la Provincia de Misiones, entre otros.

De esta manera, y sobre todo en el “considerando 37 del fallo”, el máximo tribunal hizo evidente un pensamiento centralista y unitario como del siglo XIX, en él que concluye citando a Juan Bautista Alberdi de su libro “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política del País”, el mismo libro que donde el autor planteó que “el Indio del Chaco debe retirarse ante el avance de los vapores y la civilización”.

Anteriormente en la causa que se caratulo "Administración de Parques Nacionales c/Neuquén, Provincia del s/ sumario", la corte falló en el año 2004 en contra de la provincia de Neuquén y, en consecuencia, le ordenó que se abstenga de todo acto que implique pretensiones de jurisdicción. El máximo tribunal ratificó que dicho espacio pertenece al Parque Nacional Nahuel Huapi de dominio exclusivo de la Nación.

En otra oportunidad también respaldo a la APN, en el caso “Neuquén, Provincia del c/ Administración de Parques Nacionales s/ reivindicación”, en agosto de 1990 (Fallos 313:736), donde rechazó la pretensión fundando su decisión en lo resuelto en año1962 en el caso “Provincia de La Pampa c/ Consejo Nacional de Educación” (Fallos 252:375).

La postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, refleja un solo lado de la moneda en el conflicto planteado, ya que no ve siquiera la posibilidad de analizar la inconstitucionalidad del decreto ley 5411/57 (B.O. 3/6/57), mediante el cual nación no traspaso a la provincia los inmuebles que hayan sido destinados a obras o actividades del Estado Nacional, lo que sería contradictorio con lo establecido en el párrafo ultimo del artículo 124 de la carta magna.

5.- Conclusión:

Teniendo en cuenta que a la Provincia de Misiones no se le permitió discutir, ni participar en la administración, uso y goce de un recurso originario propio, como así tampoco se respetó en la resolución del fallo que se realizó de manera unánime por parte de la C.S.J.N., la pirámide jerárquica de Kelsen - Constitución Nacional, Leyes, decretos, etcétera, fallando a favor del Estado Nacional cuando en la actualidad es de gran notar el vacío jurídico que hay para resolver dicha cuestión y la contraposición de los derechos implícitos de nación contra el dominio de las provincias sobre sus recursos.

Por ello es que planteo como principal contraposición que la sentencia en cuestión es un avasallamiento que se expone contra la provincia, anulando completamente su participación de un recurso ubicado en su territorio y al cual le pertenece su dominio, a tal punto que ni si quiera se le brinda la posibilidad de que sea compartido la administración y aprovechamiento del mismo.

El objetivo de la provincia es sin duda la defensa de los intereses de todos los que habitan, padecen (tanto en movimiento social, inmigrantes, transito, etc.) y a la vez se benefician de ese recurso natural que tienen como maravilla teniendo mayor fluidez para el comercio, pero éste fallo es para Misiones una noticia que significa un retroceso institucional muy grande, ya que no se le permite gestionar sus propios recursos originarios ni ser parte del mismo.

6.- Referencia Bibliográficas:

6.1.- Doctrina.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2017). Cuaderno de Derecho Ambiental. N° IX. ED. IFORMACION JURIDICA.

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

Bidart Campos, G. J. (2006). Manual de la constitución reformada. Tomo I. EDIAR.

Bidart Campos, G. J. (2007). Manual de la constitución reformada. Tomo II. EDIAR.

Cafferatta, N.A. (2011). Summa Ambiental. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia. Abeledo Perrot.

Gelli, M.A. (2018). Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada. Tomo II. La Ley.

Rodríguez, F. (2013). Derecho Ambiental. El fenómeno del ambiente. Antecedentes. Aspectos jurídicos. Derecho Positivo nacional. La cuestión ambiental. Impacto ambiental. La matriz jurídica. Actores involucrados. Casos prácticos. Córdoba. ED. Universitas.

6.2.- Jurisprudencia.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", fallo 1316-2008 (2017).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Administración de Parques Nacionales c/Neuquén, Provincia del s/ sumario", fallos 327-429 (2004)

Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Neuquén, Provincia del c/ Administración de Parques Nacionales s/ reivindicación", Fallos 313:736 (1990)

Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Provincia de La Pampa c/ Consejo Nacional de Educación", fallos 252:375 (1962)

6.3.- Legislación.

Constitución de la Nación Argentina, (1994) 10ª Ed. Astrea.

Congreso de la Nación Argentina (06 de Noviembre de 2002) Ley General del Ambiente [Ley N° 25.675 de 2002]

Congreso de la Nación Argentina (28 de Noviembre de 2002) Ley Régimen de Gestión Ambiental de Aguas [Ley N° 25.688 de 2002]

Congreso de la Nación Argentina (28 de Noviembre de 2007) Ley Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos [Ley N° 26.331 de 2007].

Cámara de Diputados de la Pcia. de Misiones (30 de Octubre de 2008) Creación del Parque Provincial Iguazú [ley N° 4467 de 2008]

Congreso de la Nación Argentina (04 de Noviembre de 1980) Parques Nacionales [Ley N° 22.351 de 1980]

Congreso de la Nación Argentina (29 de Octubre de 1934) Ley de Parques Nacionales [Ley N° 12.103 de 1934]

Congreso de la Nación Argentina (10 de Diciembre de 1953) Declaración de Provincia de Misiones al territorio Nacional [Ley 14.294 de 1953]