

**SEMINARIO FINAL**



**AREAS NATURALES PROTEGIDAS**

**El análisis de la expropiación de un inmueble militar**

**Carrera: Abogacía.**

**Nombre y apellido: Daiana Soledad Lourdes Armoa**

**Fecha de entrega: 5/07/2020**

**Módulo: Entregable 4**

**Nombre del tutor: Dr. Carlos Bustos**

**Tipo de producto: Modelo de caso- Acceso a la información Pública**

## **SUMARIO**

**1. Introducción 2. Premisa fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal. 3. La ratio decidendi. 4. Conceptos y Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. 5. Postura del autor. 6. Conclusión Final 7. Listado Bibliográfico.**

### **1. Introducción**

Se ha elegido el modelo de caso en el área Ambiental. En el fallo bajo análisis será “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Provincia de Mendoza” que ha sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 17 de diciembre del 2019. En este caso el Estado Mayor General del Ejército ha solicitado se declare la inconstitucionalidad de las Leyes Locales 6200 y 7422 de La Provincia de Mendoza, la cual se estableció el carácter de “área natural protegida” sujeta a expropiación a la laguna del diamante, dentro de la cual se encuentra un inmueble a nombre del Ejército Argentino.

La importancia del fallo está en la trascendencia social que tiene la discusión acerca de la necesidad de proteger ciertas áreas naturales, por más que el medio para ello sea expropiar un terreno. Así, la relevancia jurídica de su análisis radica en reconocer si el interés por proteger un área natural es suficiente para expropiar un inmueble, en este caso, del Ejército Argentino.

El presente fallo presenta **un tipo de problema jurídico axiológico** porque hay un choque entre la Ley de la Provincia de Mendoza y un derecho de jerarquía constitucional. En este sentido, entran en conflicto una regla con un principio perteneciente a nuestro ordenamiento: la regla es la expropiación de un terreno en pos de establecer una “área natural protegida”; mientras que el principio constitucional es el de protección del derecho de propiedad privada del Ejército Argentino.

### **2. Premisa Fáctica, Historia Procesal y la Decisión del Tribunal**

#### **a. Los hechos:**

El Estado Mayor General del Ejército inició una demanda contra la Provincia de Mendoza a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes locales de dicha ciudad

(Ley 6200 y 7422) sujeta a expropiación en base a la Ley 6045, esta Ley regula el sistema provincial de áreas naturales protegidas, establece objetivos, declara de interés público su conservación, consagra la autoridad de aplicación y dispone la posibilidad de expropiación de bienes (Laguna del Diamante) dentro de los cuales se encuentra un inmueble a nombre de la parte actora. Sostiene que ello es atentatorio contra la realización de sus actividades habituales y ejercicio de derechos de propiedad.

La Provincia de Mendoza contesta esta demanda haciendo saber que la Ley 6200 de dicha provincia declaró “Área Protegida Provincial” (predio que se encuentra dentro del departamento San Carlos, llamado Laguna del Diamante). La Ley 7422 amplió la zona protegida y la categorizó como “Reserva Hídrica Natural” y “Reserva de Paisaje Protegido” dentro de la cual está sujeta a expropiación el inmueble del Estado Mayor, conforme con el poder que no delegó a la Nación en razón de ser el titular del dominio originario de los recursos naturales provinciales.

#### **b. La historia procesal:**

El Estado Nacional, es decir el Ejército Argentino, persigue la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de la Provincia de Mendoza 6200 y 7422 que los declara de utilidad pública a esos territorios y los sujeta a expropiación. Es importante destacar que, aun, la Provincia no ha iniciado demanda de expropiación, aunque la ley así lo permita.

Dicha demanda se interpone ante la Corte Suprema, quien por el carácter interjurisdiccional en juego es quien tiene la competencia originaria para resolver el conflicto.

Previo a entablar la demanda, fueron varias propuestas e intentos de acercamiento entre ambas partes, pero sin ningún acuerdo.

#### **c. Resolución del Tribunal:**

El Tribunal resolvió, por mayoría, no hacer lugar a la demanda.

Sin embargo, la disidencia hay dos votos en disidencia: el Dr. Rosenkrantz y la Dra. Highton de Nolasco quienes han expresado por separado sus votos y han argumentado de manera diferente, considerando que sí debió declararse la inconstitucionalidad de la norma.

### **3. La ratio decidendi**

La razón a decidir del presente fallo y el problema principal es que el Estado Nacional entabla una demanda contra la provincia de Mendoza por considerar que están afectando su

derecho de propiedad por sobre el inmueble del Ejército Argentino, siendo que este inmueble fue adquirido en 1951. La provincia de Mendoza, toma esa parte como área natural protegida por las leyes provinciales (6200 Y 7422) y encierra el inmueble indicado como EBR 3792, “CAMPO GENERAL ALVARADO”.

El voto de la mayoría de la Corte ha expresado que, en principio, el ejercicio de la autoridad nacional y provincial puede desenvolverse armoniosamente, como con anterioridad a la interposición de la demanda.

Ahora bien, el argumento que el voto mayoritario expresa es que, aunque la parte actora reconoce que existen ciertas limitaciones en el uso del predio, afirma que también lo utilizan con fines militares. Ha expresado textualmente:

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 quedo 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).

Sin embargo, el fallo cuenta con votos en disidencia. Así, el juez Rosenkrantz ha sostenido que la competencia de las provincias para complementar las leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia ambiental (art. 41, CN.), 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 porque lo contrario implicaría una inversión de la regla sentada por la Constitución. Así, la Provincia de Mendoza estaría sobrepasando su competencia.

Por otro lado, la Sra. vicepresidente Dra. Elena I. Highton de Nolasco ha considerado que el Estado Nacional tenía la razón y debía proceder la demanda. Ello, porque, cuando los Estados provinciales tengan el dominio de los recursos naturales (art. 124, in fine, CN.), y solo hayan delegado en la Nación la fijación de los presupuestos mínimos ambientales (arts. 41 y 121), resulta insoslayable que las disposiciones y resoluciones nacionales que regulan

la actividad del Estado Nacional 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 de utilidad nacional existente en el área provincial donde se encuentran aquellos recursos naturales.

#### **4. Marco Teórico**

##### **4.1 Antecedentes conceptuales y doctrinarios**

###### **4.1.1. Derecho ambiental Recursos Naturales y Federalismo**

Tal como sostiene Raimundo (2017) nuestro ordenamiento edifica, desde nuestra Constitución Nacional, un marco de federalismo ambiental, conformado esencialmente por las cláusulas de los artículos 41, párr. 3º, y 124, apartado segundo. Así, nuestra Carta magna reza:

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 genera prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. 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 biológica, y a la información y educación ambiental. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para completarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.

Por otro lado, y respecto a la competencia provincial, refiere el 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 policía 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.

Sin embargo, la cláusula en comentario es una de las que mayor conflicto interpretativo suscitó en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, como así también en la doctrina nacional, al agregar una nueva categoría constitucional configurada por los presupuestos mínimos de protección ambiental e introducir un nuevo esquema de distribución de competencias entre nación y provincias en materia legislativa ambiental (Raimundo, 2017)

En pocas palabras, la Nación a través del Congreso sanciona la política general de base para todo el país; mientras que las provincias, y dentro de ellas los municipios, dictan la legislación sustancial específica para sus propios recursos locales. De esta manera, el federalismo en materia ambiental fue acogido en nuestra Ley Fundamental a partir de la Reforma de 1994, asignando a las provincias «el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. La vinculación física entre recursos naturales y territorio se traslada entonces al ámbito jurídico. La inclusión de esta cláusula en el plexo constitucional ambiental tiene para nosotros una doble significación. Primero, porque básicamente es una disposición de claro sesgo ambiental al disponer sobre el dominio de los recursos naturales y, en segundo lugar, por definir que son las provincias quienes detenten el dominio sobre dichos recursos. El ámbito territorial de una provincia comprende: el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo (Raimundo, 2017).

A su vez, Rosatti (2011) indica que no debe ser considerado como un verdadero derecho de propiedad o dominio que tienen las provincias sobre los recursos naturales, sino una parte de la soberanía territorial interior, que se manifiesta en un poder de imperio, administración, mando, legislación, jurisdicción y contribución que implica el establecimiento de las restricciones sobre la propiedad privada necesarias al interés general.

#### **4.1.2 Las Áreas protegidas y Expropiación**

Cabe comenzar advirtiendo que las áreas protegidas son un espacio que el Estado decide conservar para la protección de la biodiversidad. Así, existe una legislación específica en la materia, en este caso la ley 6.045, sostiene en su artículo 3 que “las áreas naturales protegidas y sus recursos, constituyen un patrimonio natural de fundamental valor cultural e importancia socio-económica, por lo que se declara de interés público su conservación”. Asimismo, el ART. 4 indica que:

En virtud del interés público declarado en el artículo anterior, el poder ejecutivo y el órgano de aplicación de esta ley, velarán por la integridad, defensa y mantenimiento de las áreas naturales protegidas y sus recursos. A tales efectos dispondrán, de conformidad a este cuerpo legal: c) la expropiación de los bienes que fueren necesarios, previa declaración legal de utilidad pública, conforme al régimen general sobre el particular (...).

Por su parte, el artículo 5 declara los objetivos generales que tiene dicha ley, comenzando por decir: “a) conservar ambientes silvestres, destacados por su pristinidad y representatividad biogeográfica (...)”. De todas maneras, la doctrina ha asegurado que una de las que demanda más urgencia en cuanto al dictado de la legislación de presupuestos mínimos por el Congreso nacional es la vinculada a «áreas protegidas naturales». Así la realización efectiva del aseguramiento de la conservación de la diversidad biológica como uno de los objetivos de la política ambiental nacional e internacional, las áreas naturales protegidas constituyen un componente esencial en las estrategias de la conservación y uso sustentable de biodiversidad del planeta. En esta sintonía, la premisa «pensar global, actuar local» debe ser aplicada en su forma más acabada en la tarea primordial del hombre de conservar la naturaleza (Raimundo, 2017).

En cuanto a la expropiación, podemos comenzar diciendo que la protección que se le ofrece al territorio conocido como Parque Nacional es de carácter legal. El Estado los gestiona y sostiene con recursos públicos y les otorga un nivel de protección muy alto para evitar infracciones, usos indebidos como la explotación de los mismos. Es por ello que en estas áreas están prohibidas determinadas actividades consideradas dañinas, como la caza de

animales salvajes, la tala de árboles, la pesca, las fogatas, arrojar basura, entre tantas acciones de este estilo. A veces, el dominio de esa área que se pretende proteger se obtiene por la expropiación de las tierras, previa declaración de utilidad pública y su juicio respectivo que estará sujeto al proceso expropiatorio correspondiente, dependiendo de si lo hace la nación o la provincia en cuestión (Zaninetti, 2015).

Respecto al Decreto -Ley 1447/75 “Ley General de Expropiaciones”, el artículo 4 refiere a los sujetos expropiados, indicando que podrán ser sujetos expropiados, las personas físicas o de existencia ideal, y las municipalidades que resulten propietarias del bien objeto de la expropiación. Por su parte, el Artículo 33 fija cómo proceder en la indemnización judicial en caso de expropiación, indicando que el juez decidirá la diferencia fijando la indemnización en base a las actuaciones y dictámenes que elaborará en cada caso el Tribunal Provincial de Tasaciones, el cual será integrado, a este solo efecto, por el expropiante, si correspondiere, y por el expropiado o su representante.

#### **4.2 Antecedentes jurisprudenciales**

El antecedente que vamos a usar de la propia Corte es “Altube Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ amparo (daño ambiental)”. El 28 de mayo del 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró que la demanda promovida por un grupo de vecinos contra el Estado Nacional , la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad , el CEAMSE y otras empresas por la supuesta contaminación del Rio Reconquista, del Rio de la Plata y del acuífero Puelche no era de su competencia originaria por considerar que si bien la interdependencia es inherente al medio ambiente, y sobre la base de ello siempre se puede aludir al carácter interjurisdiccional de los recursos naturales (Ley General del Ambiente ART. 7), determinar la localización del “factor degradante”, el caso del estudio , se encontraba en jurisdicción provincial, por ello, se entendió que le compete a los poderes provinciales llevar adelante todas las medidas necesarias para la remediación del recurso , en caso de corresponder.

La CSJN concluyó que solo la provincia de Buenos Aires es quien deberá responder y llevar a cabo los actos necesarios para recomponer el recurso afectado, en el caso que se



determine que ha incurrido en acciones u omisiones en el ejercicio de las facultades propias que es su poder de policía ambiental.

El fallo es referenciado cuando se indica que 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).

## **5. Postura del autor**

Recordemos que el presente fallo presenta **un tipo de problema jurídico axiológico** porque hay un choque entre la Ley de la Provincia de Mendoza y un derecho de jerarquía constitucional. En este sentido, entran en conflicto una regla con un principio perteneciente a nuestro ordenamiento: la regla es la expropiación de un terreno en pos de establecer una "área natural protegida" y su consecuente protección ambiental; mientras que el principio constitucional es el de protección del derecho de propiedad privada del Ejército Argentino.

Tal como hemos visto, la Corte, por mayoría, no hacer lugar a la demanda. Así, el voto mayoritario de la CSJN ha resuelto el problema jurídico axiológico haciendo valer la regla de la expropiación de un terreno en pos de establecer una "área natural protegida" y su consecuente protección ambiental. En este sentido, el argumento que se ha utilizado fue sostener que 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. De esta manera, podríamos afirmar que consideran que no hay afectación de derecho de propiedad del Ejército. A su vez, indican que la autoridad provincial propone un manejo integral de gestión de dichas áreas de jurisdicción nacional compatibilizando los objetivos que fije en la materia el gobierno nacional con los del gobierno provincial.

También, cuestión no menor, se resalta la importancia de proteger dicha área por la trascendencia ambiental que tiene la misma.

Sin embargo, hay dos votos en disidencia: el Dr. Rosenkrantz y la Dra. Highton de Nolasco quienes han expresado por separado sus votos y han argumentado de manera diferente, considerando que sí debió declararse la inconstitucionalidad de la norma.

Ahora bien, en orden al federalismo ambiental que se desprende de nuestra constitución y atendiendo a las limitaciones que las potestades provinciales sobre sus bienes dominiales le imponen, cuidando de no desvirtuar los poderes provinciales sobre los mismos, considero que el voto de la mayoría está fundamentado. Así, la resolución tomada por la CSJN es de procedencia correcta ya que, en orden a un interés superior, como lo es la preservación ambiental, y una vez que se demuestra que no hay afectación de la propiedad del ejército en el uso del inmueble, es necesario comprender constitucionales las leyes impugnadas. Así, el Parque Nacional es de carácter legal y la protección del mismo por el Estado es muy alto para evitar cualquier transgresión del medio ambiente y explotación que posee dicho lugar.

## **6. Conclusión Final**

Hemos llegado al final del análisis de nuestro fallo “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Provincia de Mendoza”. Tal como hemos narrado, el Estado Mayor General del Ejército ha solicitado se declare la inconstitucionalidad de las Leyes Locales 6200 y 7422 de La Provincia de Mendoza las que han establecido que su inmueble tiene la característica para ser tomado como “área natural protegida” sujeta, entonces, a expropiación. De esta manera, y siendo que la expropiación es un campo sensible de nuestro ordenamiento jurídico – el cual hace anclaje en la defensa clara de la propiedad privada y que el Estado puede ser propietario, como lo es el Ejército en este caso - la importancia del fallo está en la trascendencia social que tiene la discusión acerca de la necesidad de proteger ciertas áreas naturales, por más que el medio para ello sea expropiar un inmueble.

Claro está que el fallo presenta un tipo de problema jurídico axiológico, porque – como hemos mostrado – existe un conflicto entre la Ley de la Provincia de Mendoza y un derecho de jerarquía constitucional: la regla es la expropiación de un terreno en pos de

establecer una “área natural protegida”; mientras que el principio constitucional es el derecho de propiedad privada del Ejército Argentino. El tribunal ha resuelto hacer valer la protección al medioambiente entendiendo que no existiría bloqueo al ejercicio de derechos por parte del Ejército. Tal como se ha sostenido en la postura del presente análisis, lo sostenido por el tribunal cuenta con fundamento de peso y logra terminar con un conflicto dotando de interés superior a la preservación ambiental, demostrando – a su vez - que no hay afectación de la propiedad del ejército en el uso del inmueble.

Por último, considero que el análisis de este fallo aporta claridad sobre el alcance de los principios de constitucionales y genera un marco de referencia para futuros casos relacionados, tanto a cuestiones de derecho ambiental como del instituto de la expropiación, ya que luego de un profundo examen del espíritu de la legislación se arribó a conclusiones definitivas para dar con el cierre de dicho problema axiológico que sería la confrontación de la ley de la provincia de Mendoza y la Constitución Nacional.

## **7. Bibliografía**

### **Jurisprudencia**

- ✓ “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Provincia de Mendoza” - Corte Suprema de Justicia de la Nación el día 17 de diciembre del 2019. Recuperado de [www.csjn.com.ar](http://www.csjn.com.ar)
- ✓ “Altube Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ amparo (daño ambiental)”. Corte Suprema de Justicia de la Nación El 28 de mayo del 2008. Recuperado de [www.csjn.com.ar](http://www.csjn.com.ar)

### **Doctrina**

- ✓ Bidart Campos, Germán J. (1997) Manual de la Constitución reformada, Ediar, Buenos Aires.
- ✓ Raimundo, Marcelo C (2018) áreas naturales protegidas. Segunda parte. Recuperado el 29/05/2020 de [www.microjuris.com](http://www.microjuris.com)

- ✓ Raimundo, Marcelo C. (2017) Áreas naturales protegidas. Deudas del federalismo ambiental argentino. Primera Parte. Recuperado el 29/05/2020 de [www.microjuris.com](http://www.microjuris.com)
- ✓ Rosatti, Horacio (2011). La regulación constitucional del ambiente y los recursos naturales. Recuperado el 29/05/2020 de [www.laleyonline.com](http://www.laleyonline.com)
- ✓ Zaninetti, Silvana (2015) ¿Cómo se crea un Parque Nacional en la Argentina? Recuperado el 29/05/2020 de [www.microjuris.com](http://www.microjuris.com)

### **Legislación**

- ✓ Constitución Nacional Argentina
- ✓ Leyes provinciales de Mendoza 6200 y 7422