

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 28 de mayo de 2024

Vistos los autos: "Administración de Parques Nacionales c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 6/12 la Administración de Parques Nacionales promueve demanda contra la Provincia de Río Negro, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad, invalidez y nulidad de las leyes locales 3978 y 4559, mediante las que, según afirma, se anexaron al ejido de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche 2484,14 hectáreas de la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Gutiérrez-, 29.850 hectáreas de la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Centro- y 81.690 hectáreas del Parque Nacional Nahuel Huapi.

Señala, además, que en la superficie anexada mediante la ley 4559, se incorporaron parcelas de propiedad privada situadas en el loteo Brazo Machete Country Club (300 hectáreas) y en el paraje Millaqueo (1260 hectáreas).

Sostiene que al sancionar las leyes impugnadas la provincia se arrogó la facultad de ejercer actos de administración y disposición sobre bienes del dominio público y exclusivo del Estado Nacional que están regidos por la ley 22.351, y que revisten la condición de imprescriptibles e inalienables.

Destaca que no se trata en el caso de una porción de territorio provincial adquirida por compra o cesión, ni federalizada a los efectos del ejercicio de jurisdicción con reserva de dominio por la demandada, sino que pertenece a la Nación desde sus orígenes, con anterioridad a la creación de la Provincia de Río Negro.

Aduce que el parque y las reservas nacionales referidas conforman un establecimiento de utilidad nacional, cuya finalidad es la de preservar y aprovechar de manera sustentable el área reservada que los compone, su flora y fauna.

Afirma que el dictado de las normas cuestionadas importa el uso ilegítimo de las potestades legislativas locales, en tanto desconocen el dominio y la jurisdicción nacional en tales establecimientos, lo que -a su juicio- resulta violatorio del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional.

Solicita asimismo el dictado de una medida cautelar a fin de que la Provincia de Río Negro se abstenga de aplicar las leyes impugnadas y toda otra norma o acto administrativo dictado en consecuencia.

II) A fs. 22/23 se declaró la competencia originaria de esta Corte para entender en el caso, se ordenó correr traslado de la demanda y se rechazó la medida cautelar solicitada.

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

III) A fs. 44/53 la Provincia de Río Negro contesta la demanda y solicita su rechazo.

Considera que la acción resulta improcedente, pues una eventual resolución que declare la invalidez solicitada no respondería a un fin práctico sino a la satisfacción de un mero interés teórico o hipotético incompatible con la exigencia de demostrar la existencia de un daño o perjuicio, o un vicio conceptual, que habilite el dictado de una sentencia en tal sentido.

Luego alega haber actuado en ejercicio de los derechos que le son inherentes en función de la autonomía provincial que consagra la Constitución Nacional.

Expone que la ley 12.103 establece que: "A los fines de esta ley, podrá declararse parques o reservas nacionales aquellas porciones del territorio de la Nación, que por su extraordinaria belleza, o en razón de algún interés científico determinado, sean dignas de ser conservadas para uso y goce de la población de la República" (artículo 7°), y que: "Ningún parque o reserva situado en el territorio de una provincia será incluido en el sistema de parques nacionales, si antes la provincia no cede al gobierno nacional el dominio y jurisdicción dentro de sus límites" (artículo 9°).

Explica que la provincia fue creada mediante la ley 14.408 con los límites del entonces territorio nacional de Río

Negro, efectúa la reseña de las normas pertinentes contenidas en las leyes 17.830, 19.292 y 22.351, y asevera que la correcta hermenéutica de las leyes involucradas otorga suficiente fundamento a la anexión que cuestiona la actora.

En tal sentido sostiene que una vez dictada la ley 14.408 citada y luego de vencidos los tres años contemplados en su artículo 10 para que la Nación estableciera por ley los bienes que se reservaría para destinar a un uso o servicio público nacionales, cualquier modificación o inclusión de los límites de parques o reservas existentes que se dispusiera excediendo dicho plazo, debió contar con la conformidad expresa de la provincia a los fines de que fuera válida.

Por otra parte, expresa que, a excepción de los inmuebles efectivamente ocupados por el Estado Nacional, las tierras de la Colonia Agrícola Nahuel Huapi -según las normas que invoca- pertenecen al dominio privado del Estado provincial, sin perjuicio de los derechos que podrían esgrimir quienes ocupan en forma legítima esas tierras desde hace décadas. Añade que la "reserva" efectuada mediante la resolución del 12 de abril de 1937 dictada por el Presidente de la Dirección de Parques Nacionales sobre una superficie de aproximadamente cinco mil (5000) hectáreas con destino al Ministerio de Guerra, en el mejor de los casos pudo generar el derecho del Ejército Argentino a la posesión de lo que

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

efectivamente ocupaba en 1968 al sancionarse la ley 17.830, pero de ninguna manera comprende la totalidad de las tierras de la Colonia Agrícola.

Por último, señala que la supuesta titularidad del Ejército Argentino o del Estado Nacional surge de anotaciones en los folios parcelarios de la Dirección General de Catastro y Topografía de la Provincia de Río Negro, registraciones que tienen carácter provisorio y se encuentran sujetas a revisión cuando se refieren a tierras fiscales.

IV) Una vez clausurado el período probatorio y luego de que las partes presentaran sus alegatos (fs. 299/309 y 313 /319), dictaminó la señora Procuradora Fiscal (fs. 322/328) y a fs. 330 obra el llamado de autos para sentencia.

Considerando:

1°) Que de conformidad con lo decidido a fs. 22/23, este juicio es de la competencia originaria de esta Corte (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención de este Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta, sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro a las que la actora atribuye

ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034).

En efecto, desde la óptica de la actora la vigencia de las leyes mencionadas supone alterar *per se* la condición jurídica de los terrenos anexados al ejido de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Ello es así pues, según lo planteado en la demanda, tales terrenos se encuentran afectados al régimen de Parques Nacionales de la ley 22.351 y en su mayoría forman parte del dominio público del Estado Nacional. Consecuentemente, la actora tiene un interés sustancial y directo en la decisión de la controversia que hace viable la acción intentada.

En tales condiciones, cabe considerar reunidos los requisitos exigidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

3°) Que la cuestión de fondo sometida a decisión de esta Corte consiste en determinar si la Provincia de Río Negro podía válidamente anexar al ejido municipal de San Carlos de Bariloche los territorios consignados en las leyes provinciales 3978 y 4559 o si, por el contrario, como lo sostiene la Administración de Parques Nacionales, tales normas resultan

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

inconstitucionales por disponer de bienes que son del dominio público y exclusivo del Estado Nacional regidos por la ley 22.351.

En este sentido, corresponde puntualizar que, en cuanto aquí interesa, la demandada ha limitado el sustento de su posición a que la interpretación que propone de las leyes nacionales 12.103, 14.408, 17.830, 19.292 y 22.351 otorgaría fundamento suficiente a la anexión que pretende y que cuestiona la actora. Ello por derivar la provincia de dicha exégesis -que considera la correcta- la falta de "reserva" al respecto por parte del Estado Nacional, o bien su inoportunidad.

4°) Que la ley provincial 3978 dispuso en su artículo 1° anexar "al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, la jurisdicción que se describe en el mapa que se adjunta y forma parte indisoluble de la presente ley..." y, asimismo, fijó los límites del territorio añadido. En los fundamentos del proyecto de ley se señaló la importancia de las múltiples actividades comerciales que se desarrollan en la zona que comprende el aeropuerto internacional "Teniente Luis Caldelaria" sin la debida fiscalización municipal, lo que justifica su integración definitiva al ejido a fin de aplicar las reglamentaciones, ordenanzas y códigos vigentes. También se advirtió que tales actividades no tributan al erario municipal por cuanto el aeropuerto "...se encuentra dentro de la

jurisdicción de la Reserva Gutiérrez del Parque Nacional Nahuel Huapi..." y que "es importante que esa zona se integre al ejido municipal de San Carlos de Bariloche, único municipio que puede absorberlo en su jurisdicción" (v. copia obrante a fs. 74/80).

Por su parte, la ley local 4559 dispuso anexar al mismo ejido municipal el territorio que se exhibe en el plano del anexo I que forma parte de la ley y, seguidamente, lo delimitó. En la comunicación 670-CM-10 del Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche, mediante la cual se puso en conocimiento de la Legislatura de la Provincia de Río Negro la urgente necesidad de ampliar los límites del ejido municipal, se mencionan las normas nacionales y locales que otorgarían fundamento a la afirmación de que el Lago Nahuel Huapi es de propiedad de la provincia hasta la línea de ribera sur que linda con la Municipalidad de Bariloche y luego, más al este, con el Departamento de Pilcaniyeu. Allí se señaló que el dominio de los cursos de agua pertenece a las provincias y no a la Nación, ya sean cursos de agua navegables o no navegables, sea que nazcan o mueran dentro de una misma provincia o atraviesen más de una, pues lo único que las provincias cedieron al Gobierno Nacional en esta materia es la jurisdicción en los cursos de agua navegables interprovinciales, para lo relacionado con la navegación (v. copia obrante a fs. 235/237).

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

5°) Que la ley 12.103, que creó la Dirección de Parques Nacionales (artículo 1°), también creó el Parque Nacional Nahuel Huapi, fijando sus límites (artículo 21). El artículo 15 declaró bienes del dominio público las tierras de propiedad fiscal, situadas dentro del perímetro de cada parque o reserva, con las limitaciones del artículo 22. Esta norma excluyó las tierras pertenecientes al dominio privado, las destinadas a asentamientos poblacionales y los lotes que hubieran sido adjudicados en venta. En particular, excluyó de la declaración de dominio público las fracciones fiscales existentes dentro de la colonia agrícola Nahuel Huapi, el pueblo San Carlos de Bariloche y sus ensanches (inciso a); una fracción de 400 hectáreas situada en el frente de los lotes pastoriles 1, 2, 3 y 4 de la colonia Nahuel Huapi, destinada al trazado de un centro de población (inciso f); y los sobrantes fiscales que puedan existir en los lotes agrícolas y pastoriles adjudicados en venta a la fecha de sanción de la ley (inciso j).

La Dirección de Parques Nacionales debía resolver, en el plazo de diez años contados desde la sanción de la ley, la ubicación y destino de esas superficies, y las que no fueran objeto de una resolución especial quedarían incorporadas al dominio público.

Posteriormente, en junio de 1955, a través de ley 14.408, se provincializaron varios territorios nacionales,

entre ellos el correspondiente a la actual Provincia de Río Negro. En lo que aquí interesa, el artículo 10 dispuso que "pasarán al dominio de las nuevas provincias los bienes situados dentro de sus respectivos límites territoriales que pertenezcan al dominio público o privado de la Nación, excepto aquellos que necesite destinar a un uso o servicio público nacionales, en cuyo caso la reserva deberá establecerse por ley de la Nación dentro de los tres años de promulgada la presente".

Antes de cumplirse dicho plazo, se dictó el decreto-ley 654/58 (ratificado por la ley 14.467), norma que declaró expresamente que continuaría perteneciendo al dominio del Estado Nacional, entre otros, el Parque Nacional Nahuel Huapi, manteniendo los límites fijados por las normas respectivas.

6°) Que de los textos legales citados en el considerando precedente se desprende la existencia de dos categorías de bienes: aquellos expresamente exceptuados por voluntad de la autoridad nacional de la transferencia a las provincias y los demás que, *ipso jure*, pasaban a integrar el dominio de los nuevos estados (Fallos: 323:4046).

Tal conclusión fue ratificada por la ley 17.830, del 5 de agosto de 1968 -que se dictó para determinar el alcance del primer párrafo del artículo 10 de la ley 14.408- al establecer en su artículo 1° que la transferencia de dominio a

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

las provincias prevista por dicha norma, "no comprende los bienes pertenecientes al dominio público o privado de la Nación que al tiempo de la provincialización estaban afectados o destinados a servicios o usos de utilidad o interés público nacional, los cuales continuarán en el dominio de la Nación, siempre que ésta se encuentre en posesión de dichos bienes, a la fecha de la promulgación de la presente ley".

La nota que acompañó a la ley 17.830 justificaba su dictado en la necesidad de "salvaguardar el derecho de la Nación sobre bienes que le son imprescindibles para prestar actividades de carácter general ineludibles" y de manera explícita distinguía la situación de los bienes ya destinados a ese propósito al tiempo de producirse la provincialización, de aquellos que se iban a afectar a servicios semejantes en el futuro, entendiendo que la obligación de reserva del artículo 10 de la ley 14.408 no alcanzaba a los primeros sino tan solo a los segundos. Lo expuesto indica con absoluta certeza la voluntad del legislador nacional de mantener la afectación al dominio público estatal de las tierras que integran hoy los Parques Nacionales Nahuel Huapi y Lanín (v. Fallos: 323:4046 antes citado).

7°) Que, tal como lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen de fs. 322/328, con posterioridad se dictó la ley 19.292 (B.O. 16 de noviembre de 1971) que, si bien

declaró parque nacional y reserva nacional las superficies comprendidas dentro de los límites que allí se fijan (artículo 3°, punto 2. Parque Nacional Nahuel Huapi; artículo 4°, punto 4. Reserva Nacional Nahuel Huapi -zona Centro- y punto 5. Reserva Nacional Nahuel Huapi -zona Gutiérrez-), lo cierto es que tal declaración no constituye un acto de creación del parque ni de las reservas nacionales posterior a la provincialización.

En efecto, de la nota al Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley surge claramente que el único objetivo de su dictado fue fijar los límites definitivos de los parques y las reservas nacionales, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13 de la ley 18.594. Asimismo, expresa que el criterio adoptado para el "deslinde" de los parques se vincula con las áreas a conservar en su estado primitivo, sin otras alteraciones que las necesarias para asegurarse su control y la atención del visitante y, por otro lado, que se entiende por reservas nacionales aquellas superficies que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas de transición o la creación de zonas de conservación independiente, cuando la situación existente no requiera el régimen legal de un parque nacional, dedicándose estas reservas nacionales al uso múltiple.

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

8°) Que, por otro lado, la ley 22.351 de parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales estableció que las tierras fiscales existentes en ellos son del dominio público nacional, carácter que mantienen hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación (artículo 2°). Determinó que "La creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales, en territorio de una provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva" (artículo 3°). Asimismo, dispuso que la Administración de Parques Nacionales -ente autárquico del Estado Nacional- es la autoridad de aplicación con las atribuciones y funciones que allí se especifican (artículos 18 y 19) y, en su artículo 32, se previó que "...en razón de las reservas oportunamente dispuestas por el Estado Nacional o cesión de dominio y jurisdicción de las respectivas provincias, integran a la fecha el sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, sin perjuicio de los que se incorporen en el futuro, los siguientes: ... 3. Parque Nacional Nahuel Huapi (ley 12.103 y modificatorias, leyes 14.487, 19.292, 20.594 y 21.602)... 23. Reserva Nacional Nahuel Huapi Zona Centro (ley 19.292). 24. Reserva Nacional Nahuel Huapi Zona Gutiérrez (leyes 19.292 y 21.602)".

9°) Que las consideraciones precedentes no se ven desvirtuadas por las conclusiones del perito ingeniero y agrimensor designado de oficio (fs. 272/275) pues, tal como lo señala la parte actora en su impugnación de fs. 279/285, el perito omitió considerar la reserva concretada por el Estado Nacional mediante el ya citado decreto-ley 654/58 (ratificado por la ley 14.467) cuya aplicabilidad y vigencia fue reconocida por esta Corte en el precedente de Fallos: 323:4046.

En tal sentido cabe recordar que la prueba pericial en nuestro sistema no reviste -en principio- el carácter de prueba legal vinculante, de acuerdo con lo prescripto por el artículo 477 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Fallos: 342:824).

10) Que, por lo demás, según surge de la planimetría obrante a fs. 181, la Colonia Agrícola Nahuel Huapi no se encuentra comprendida en los territorios que la provincia pretende anexar mediante las leyes impugnadas; por lo tanto, los argumentos formulados al respecto exceden el objeto de la litis y, por consiguiente, resultan irrelevantes para la solución del caso.

11) Que en virtud de todo lo expuesto, corresponde concluir que las tierras consignadas en las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro, en cuanto se encuentran comprendidas dentro de los límites dispuestos por las normas

ORIGINARIO

Administración de Parques
Nacionales c/ Río Negro,
Provincia de s/ acción
declarativa de
inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

nacionales examinadas y en el territorio de dicha provincia, integraron e integran la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Gutiérrez-, la Reserva Nacional Nahuel Huapi -Zona Centro- y el Parque Nacional Nahuel Huapi, respectivamente, y han sido excluidas de los bienes que debían transferirse con motivo de la provincialización dispuesta por la ley 14.408, lo que impide a la provincia demandada efectuar actos de disposición con relación a ellos (artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional).

12) Que las consideraciones precedentes son suficientes para resolver el caso y tornan innecesario el tratamiento de los restantes argumentos expuestos por las partes.

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda entablada por la Administración de Parques Nacionales y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de las leyes 3978 y 4559 de la Provincia de Río Negro. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Parte actora: **Administración de Parques Nacionales**, representada por **sus apoderados, doctores Adriana Beatriz Villani, Lorena Paola Traba, José Manuel Ubeira y Nicole Jaureguiberry**, con el patrocinio letrado del **doctor Guillermo Julio Borda**.

Parte demandada: **Provincia de Río Negro**, representada por su apoderado, **doctor Carlos Alberto Pega**.