



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 18 de Noviembre de 2021

Vistos los autos: "Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) Que la empresa Apen Aike S.A. promueve acción declarativa contra la Provincia de Santa Cruz, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4°, inc. 5° de la ley provincial 786, de las leyes 2492, 2442, 2425, 2387, 2372, 2355 y 2316 de la Provincia de Santa Cruz, y de la resolución 6/2004 del Consejo Agrario Provincial, por considerarlas contrarias a los derechos constitucionales de propiedad y ejercer industria lícita previstos en los artículos 14, 17, 28 y concordantes de la Constitución Nacional (fs. 163/179). Con posterioridad, hace extensivo su pedido de inconstitucionalidad a la ley provincial 3466 de "Áreas Protegidas" (fs. 355/356).

Solicita, concretamente, "que se declare la inconstitucionalidad de las leyes enumeradas y de la resolución citada del Consejo Agrario Provincial, autorizándose a la actora a ejercer regular y libremente el uso y goce de su derecho de propiedad y el de ejercer toda industria lícita en los inmuebles de su propiedad" (fs. 176). Y si bien señala que "la comunidad es la que debe hacerse cargo del perjuicio generado al interés privado, a través de la indemnización que compense la privación de su derecho de propiedad", no consta en el objeto de su pretensión, ni en el petitório, una solicitud de una indemnización de daños y perjuicios derivada de la

responsabilidad del Estado por su obrar lícito y/o ilícito (cfr. fs. 163, 175 y 179). En ese orden, con posterioridad aclaró que la demanda aquí entablada solo persigue la declaración de invalidez de las normas cuestionadas, y excluye el reclamo de los daños y perjuicios (fs. 210).

Relata que es propietaria de siete terrenos localizados en el Parque Provincial Península de Magallanes, dentro del Área Natural Protegida Península de Magallanes, con extensiones que oscilan entre las tres (3) y las setecientos sesenta y siete (767) hectáreas, cuya proximidad al Glaciar Perito Moreno los transforman en inmuebles de alto valor turístico.

Expone la evolución normativa vinculada a la protección de esas áreas, desde la leyes 2316, 2355, 2372, 2387, 2425 y 2442 hasta lo que describe como el "régimen legal vigente", integrado por las leyes 2492, 2662, 2582 y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial.

Señala que las restricciones enunciadas son desproporcionadas *"con los fines perseguidos de resguardo al medio ambiente: la compatibilización entre el derecho de propiedad y el interés del medio ambiente, debió haberse materializado a través de restricciones que fijaran límites e impusieran características constructivas a los emprendimientos turísticos sin prohibirlos absolutamente"* (fs. 174 vta.).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Explica que el 28 de diciembre de 2004 suscribió un convenio de opción de compra de una de las parcelas con Alvear Palace Hotel S.A., accionista de la sociedad propietaria del Hotel Llao Llao sito en la Provincia de Río Negro, y que esa sociedad se encontraba interesada en la construcción de un emprendimiento hotelero, lo cual habría sido expresamente vedado por la provincia (fs. 174 vta.).

Sin embargo, argumenta que la máxima de razonabilidad también se ha desbordado por violación al principio de igualdad, puesto que *"en el caso del Parque Provincial Península de Magallanes, uno de los propietarios de los inmuebles allí ubicados explota el establecimiento denominado 'Los Notros', con singular éxito y sin haber afectado el medio ambiente"* (fs. 175). Y en el mismo sentido, alega que la propia Provincia de Santa Cruz ha incurrido en contradicción con sus propios actos, al licitar la construcción de obras e infraestructura de la Unidad Turística Ventisquero Moreno en la Península de Magallanes, como así también la operación y explotación de áreas comerciales (fs. 176 vta.).

II) Que a fs. 215/223 la Provincia de Santa Cruz contesta demanda y solicita el rechazo de la acción.

Explica que la ley 2316 aquí cuestionada se alinea con la ley 786 que permite declarar Parques Provinciales, Monumentos Naturales y Reservas Provinciales las áreas de jurisdicción provincial que, por su belleza escénica, riqueza en

flora y gea autóctona o exóticas, o en razón de intereses científicos, deban ser protegidas para investigaciones científicas, didácticas y goce de las generaciones presentes y futuras.

Invoca instrumentos internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático e informes del Centro Latinoamericano de Ecología Social, y reivindica la competencia provincial para adoptar medidas como las aquí cuestionadas, en los términos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, y 71 a 73 de la Constitución provincial.

Manifiesta que *"la preocupación y/o ocupación de la preservación de las áreas y/o monumentos naturales, ha sido y es una preocupación permanente, que va más allá del interés material de los privados como de la propia provincia, que se vería muy beneficiada con la explotación turística de ese ámbito geográfico único en el mundo, pero que naturalmente, sin manejo o control y/o con restricciones muy severas, se degradaría de forma irreversible"* (fs. 221 vta.).

Transcribe el informe elaborado por intermedio del Consejo Federal de Inversiones sobre la puesta en marcha del plan de ordenamiento definitivo en la Península de Magallanes, del cual se desprendería la razonabilidad de las restricciones al dominio impugnadas por la parte actora.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

III) Que a fs. 151/153 de la causa "Apen Aike SA c/ Santa Cruz, Provincia de s/ beneficio de litigar sin gastos" (CSJ 895/2000 (36-A)/CS1) esta Corte declara su competencia originaria.

IV) Que luego de haberse producido la prueba ofrecida por las partes, ambas presentan sus alegatos haciendo mérito de ella (cfr. fs. 270/274 y 276/282). La causa fue remitida a la Procuración General de la Nación, quien se expidió en el dictamen de fs. 287/288 vta.

V) Que al encontrarse el expediente en condiciones de dictar sentencia, en el año 2016 se publicó en el B.O. la ley provincial 3466 ("Ley de Áreas Protegidas"); por tal motivo, el Tribunal requirió a la Provincia de Santa Cruz que informase si reglamentó esa norma tal como lo ordena su artículo 45 (fs. 350). La demandada guardó silencio frente a dicha requisitoria.

En ese estado del proceso, invitados los litigantes a manifestar lo que estimasen pertinente con relación a dicha ley, la empresa actora se presentó y cuestionó la constitucionalidad de la ley 3466 por considerar que aniquila su derecho de propiedad, mientras que la provincia demandada dio respuesta presentando un nuevo alegato (fs. 357 y fs. 370/376).

Considerando:

Que las cuestiones aquí planteadas, vinculadas a la validez constitucional de las leyes 2662, 2492, 2442, 2425,

2387, 2372, 2355, 2316 y 3466 dictadas por la Provincia de Santa Cruz, resultan sustancialmente idénticas a las resueltas en el día de la fecha en la causa "Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios" (CSJ 3162/2004 (40-C)/CS1), a cuyos fundamentos cabe remitir, en lo pertinente, por razones de brevedad.

Que dado que en este expediente la pretensión procesal ha quedado circunscripta a la constitucionalidad de dichas normas, y excluye la indemnización de daños y perjuicios, cabe señalar que la decisión de las autoridades provinciales que mantuvo indefinidamente un esquema transitorio de prohibiciones al dominio se exhibe como una afectación ilegítima del derecho de propiedad de la parte actora; en paralelo que ese proceder tropieza con la propia irresolución de las autoridades provinciales al no determinar -en concreto- los alcances específicos de las restricciones con mira a la tutela ambiental y, en caso que el sacrificio excediese las normales cargas de la vida en sociedad, resarcir el perjuicio (artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional).

En tal sentido, cabe concluir en que la prohibición de hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o "...cualquier otro [que] pudiera comprometer el destino de las tierras" (establecida al momento de iniciarse las presentes actuaciones, entre otras, por la ley 2492 y en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

los derechos de propiedad de la parte actora. Por lo tanto, el cumplimiento de tales prohibiciones, previstas en las normas citadas o en cualquier otra que las sustituya, no podrá serle exigido durante el tiempo que transcurra hasta que la Provincia de Santa Cruz, a través de las autoridades competentes, establezca el régimen de restricciones definitivas al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes. Durante el mismo lapso, tampoco resultará exigible a la demandante la disposición 6/2004 en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

Aun cuando el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades provinciales adoptasen el llamado "plan de manejo", es decir, un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del parque, a fin de no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente, resulta prudente abrir un breve e improrrogable período posterior al presente fallo dentro del cual la parte demandada tenga la posibilidad de adoptar medidas que corrijan definitivamente la vulneración a los derechos de la parte actora. A tal fin, resulta apropiado disponer que la presente sentencia tendrá plena efectividad una vez transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días corridos, el que comenzará a computarse con la notificación del fallo a la parte demandada.

Por todo lo expuesto, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal ante la Corte, se resuelve:

1. Hacer lugar a la demanda promovida y, en consecuencia, declarar la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley 2492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario.

2. Intimar a la Provincia de Santa Cruz a fin de que en el plazo de 120 (ciento veinte) días dicte un Plan de Manejo (artículo 23 de la ley 3466 y concordantes); transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley 2492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

3. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación, y en su oportunidad, archívese.

VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Resulta:

I) A fs. 163/179 se presenta Apen Aike S.A. en su condición de propietaria de siete lotes ubicados en el Parque Provincial Península de Magallanes, en la Provincia de Santa Cruz, y promueve demanda ordinaria contra dicho Estado local, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4°, inciso 5°, de la ley local 786 -texto según su similar 2580-, de la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y de las leyes locales 2316, 2355, 2372, 2387, 2425, 2442 y 2492, en cuanto violan los artículos 14, 17, 28, 31, 75, inciso 12, y consiguientes de la Constitución Nacional, así como los artículos 2510, 2513 y 2514 del Código Civil (v. fs. 164 vta.).

Después de describir las características de cada una de las parcelas de la que es titular, señala que impugna dichas normas porque, a partir de la sanción de la ley 2316, el 10 de junio de 1993 y sus sucesivas prórrogas, se suspendió la subdivisión de lotes así como la aprobación de otros proyectos que pudieran comprometer el destino de la zona, todo lo cual restringe y menoscaba en forma grave el uso, goce y explotación de sus predios y agravia en forma directa su derecho de propiedad y de ejercer toda industria y comercio lícitos.

Expone que por medio de la citada norma se creó la Reserva Provincial Península de Magallanes en el marco de lo establecido por la ley local 786, y se encomendó al Poder Ejecutivo provincial la elaboración de un Plan de Manejo del Área, disponiendo para ello de un plazo improrrogable de ciento ochenta días a partir de la sanción de la ley (artículos 1° y 2°).

Dicho Plan, continúa, debía ser girado a la Cámara de Diputados la que debía proceder, en un término improrrogable de sesenta días, a su tratamiento y sanción (artículo 3°).

Añade que, asimismo, se previó que quedaban suspendidos la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo, o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva (artículo 5°).

Señala que la ley 2355, del 12 de mayo de 1994, prorrogó el plazo establecido en la ley 2316 por el término de doscientos setenta días.

A su vez, la ley 2372 del 27 de octubre de ese mismo año, modificó el artículo 3° de la citada norma y lo amplió por el período ordinario de sesiones.

Sostiene que con posterioridad se dictó la ley 2387 del 24 de noviembre, que aprobó el Plan de Manejo de la Reserva Provincial de la Península de Magallanes y lo incorporó como anexo I (artículo 1°). Menciona que entre sus objetivos se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

previó "promover el uso turístico-recreativo del área a través de infraestructura y actividades que resulten compatibles con la conservación del medio natural".

Indica también que por el decreto 1785/94, del 15 de diciembre de 1994 -reglamentario de dicho cuerpo normativo-, el Poder Ejecutivo provincial aprobó como objetivos en la confección del Plan de Manejo los contenidos en el anexo I antes referido y dispuso que en uso de sus facultades reglamentarias confeccionaría el Plan, y otorgaría participación en la preparación del mismo a los propietarios de tierras de la reserva, a representantes del EMCATUR, a la Subsecretaría de Turismo, a la Subsecretaría del Interior y al Consejo Agrario Provincial (v. fs. 68 vta. y 168 vta.).

Más adelante, afirma que con la sanción de la ley 2662 del 23 de octubre de 2003 -y la ley 2693, que modifica su anexo- las tierras de la sociedad, que hasta ese entonces se ubicaban dentro de la denominada "reserva provincial" quedaron incluidas dentro de los límites del Parque Provincial Península de Magallanes y con ello, sujetas a mayores restricciones en tanto la citada ley 2580 -de mayo de 2001- modificó, entre otras disposiciones, el inciso 5°, del artículo 4° de la ley 786 y prohibió en los Parques Provinciales todo tipo de construcción destinada a la actividad turística privada. Agrega que, en su caso, al tratarse de una sociedad con fines de lucro, dicha prohibición anula el destino natural de los terrenos y

“esteriliza su objeto social y fin esencial de lucro” (fs. 174/174 vta.).

Advierte además que el perjuicio se agravó con el dictado de la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial que fijó severas limitaciones a la construcción de viviendas familiares; máxime teniendo en cuenta que la propietaria no es una persona física y que se mantiene la suspensión de subdividir los lotes. A tal efecto, señala que la referida norma implementó un “Programa de Ordenamiento de Usos Públicos para el Parque y Reservas Provincial Península de Magallanes”, que tendría vigencia hasta la sanción del Plan de Manejo y que permitió solo la construcción de viviendas unifamiliares (v. fs. 95/117 y 171 vta./173).

Invoca, por otra parte, un perjuicio concreto al frustrarse el convenio del 24 de junio de 2004, con opción de venta de uno de los terrenos a la empresa Alvear Palace Hotel S.A., que desistió del proyecto turístico acordado con Apen Aike S.A. debido a que la provincia demandada rechazó la construcción de viviendas con fines turísticos en la parcela en cuestión “por encontrarse dichas tierras en el Parque Provincial Península de Magallanes” (fs. 118/122 y 173 vta.).

En suma, si bien reconoce la inexistencia de derechos absolutos y la legalidad de la consiguiente limitación o restricción legal con fines de interés general, funda la “irrazonabilidad” de las medidas adoptadas por la demandada en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que: a) la prohibición total de todo tipo de emprendimiento turístico y la imposibilidad *sine die* de subdividir los lotes, anula el destino natural del inmueble (reitera que en el *sub lite* el perjuicio se acentúa, ya que la titular de las tierras afectadas es una sociedad comercial cuyo único activo son los inmuebles ubicados en la Península de Magallanes); b) existe una manifiesta desproporción entre el fin de resguardo al medio ambiente y las limitaciones impuestas al derecho de propiedad; c) las restricciones del Parque Provincial son aun mayores que las que rigen en los Parques Nacionales (v. artículos 4° y 6° de la ley 22.351); d) se viola el principio de igualdad en tanto actualmente funciona con éxito económico una explotación turística privada dentro del Parque Provincial Península de Magallanes y, e) la Provincia de Santa Cruz debería expropiar e indemnizar por la privación del derecho de propiedad (fs. 174 vta./175).

En apoyo de su postura argumenta que la ley no admite que se prohíba durante más de doce años el uso rentable de las tierras y menos aún su indisponibilidad casi absoluta y perpetua.

Por último, aduce que la Provincia de Santa Cruz es titular de un derecho de uso en el Parque Nacional Los Glaciares como consecuencia del convenio de comodato suscripto con la Administración de Parques Nacionales el 13 de octubre de 2004 (ratificado por los decretos locales 3422/04 y 1955/05) y reprocha que en el 2005 llamó a licitación pública con el fin de

adjudicar la construcción de obras de infraestructura de la Unidad Turística Ventisquero Moreno en la Península de Magallanes, como así también la explotación comercial de las áreas de restaurante, centro de comunicaciones, etc.; lo que demuestra la contradicción de la demandada al admitir la explotación comercial en el Parque Nacional lindero al Parque Provincial Península de Magallanes y prohibirlas en este último (fs. 176/176 vta.).

Pide, finalmente, que se declare la inconstitucionalidad de las leyes que cita y de la resolución dictada por el Consejo Agrario Provincial y se la autorice a ejercer libremente el uso y goce de su derecho de propiedad, así como ejercer toda industria lícita en sus inmuebles. Funda la pretensión en los artículos 14, 17, 18, 28, 31, 75, inciso 12, 116, 117 y concordantes de la Constitución Nacional y en los artículos 2510, 2513, 2514 y consiguientes del Código Civil.

II) A fs. 215/233 se presenta la Provincia de Santa Cruz, contesta la demanda y solicita su rechazo.

Sostiene que su obrar no ha sido arbitrario ni discrecional, ya que no se habilitó el uso de la reserva a ningún otro emprendimiento privado o público. Aclara, además, que cumple con la protección del bien que ha sido declarado por la UNESCO patrimonio natural de la humanidad y que resulta obligada en virtud de lo dispuesto en las leyes nacionales 21.836 y 24.295, que aprueban la "Convención sobre Protección



Corte Suprema de Justicia de la Nación

del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural” y la “Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, respectivamente.

Recuerda que en la Convención citada en primer término, con el objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural, y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes, acordó que procurarían “...desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural” (artículo 5°).

A su vez, señala que en la segunda Convención se previó que los Estados “...deberán... tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones de impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidas por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a el” (v. ley 24.295, artículo 4°, apartado 1, párrafo f).

Tras reseñar las distintas normas provinciales que se cuestionan en esta litis, alega que la preocupación del gobierno

provincial en la preservación del medio natural va más allá de los intereses privados e incluso de los de la propia provincia. A tal efecto, señala que si bien esta última se beneficiaría con la explotación turística de ese ámbito geográfico único en el mundo, si no se aplicaran restricciones muy severas se degradaría esa área en forma irreversible (fs. 219 vta. *in fine*/220).

Recuerda también que la actora conocía las restricciones administrativas a la propiedad al momento de comprar las tierras en el año 1988, por lo que no puede plantear la inconstitucionalidad del marco normativo casi veinte años después (fs. 220/220 vta.).

Concluye en que la figura legal del Parque Provincial es la que el legislador consideró más apropiada para propender a la conservación del área y del medio ambiente, y que las medidas adoptadas en ese sentido son de carácter general y no menoscaban el derecho de propiedad de los titulares de los predios que lo conforman, ni la garantía de igualdad.

III) A fs. 96/97 de la causa CSJ 895/2000 (36-A)/CS1 "Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ beneficio de litigar sin gastos", dictamina el señor Procurador General de la Nación, y sobre la base de esa opinión, a fs. 151/153 el Tribunal declara que este proceso corresponde a la competencia originaria según lo determinan los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

IV) A fs. 270/274 y 276/282, Apen Aike S.A. y la Provincia de Santa Cruz presentan sus respectivos alegatos.

V) A fs. 287/288, dictamina la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales comprometidas (fs. 269).

VI) A fs. 350 se le requiere a la Provincia de Santa Cruz que informe al Tribunal si ha reglamentado la ley 3466 de "Áreas Protegidas" (B.O. 29/3/2016), de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 45.

Ya vencido el plazo para la presentación de dicho informe y frente al silencio guardado al respecto por la demandada, a fs. 364 se corre a las partes un traslado por su orden, a fin de que se expidan acerca de la incidencia de la citada ley provincial 3466 en la cuestión objeto de las presentes actuaciones. La actora lo contesta a fs. 367/368 y solicita que se amplíe la declaración de inconstitucionalidad con relación a dicha norma, ya que en sus artículos 9° y 21, en línea con el resto de la normativa atacada, establece como regla la prohibición de asentamientos humanos, residencia o radicación de personas en los Parques Provinciales, lo cual abarca todo tipo de emprendimientos, sean o no turísticos. La demandada, por su parte, efectuó la presentación de fs. 370/376. Sostuvo que las restricciones administrativas impuestas a la propiedad privada por razones de interés público presentan las características de ser generales, actuales y constantes. Agregó

que el Consejo Agrario Provincial es la autoridad competente para establecer las medidas necesarias en la materia. Aludió a las facultades que asisten a las provincias para legislar en su territorio, lo cual ha llevado a cabo mediante la sanción de las leyes 786 y 3466, así como todas las leyes vinculadas específicamente con el área protegida Península de Magallanes a partir de la ley 2316 y a la actitud continua y concordante mantenida por las autoridades, de todo lo cual debe inferirse indubitadamente la plena vigencia de la prohibición impuesta. Mencionó las normas constitucionales y convencionales que imponen al Estado la carga de proteger el medio ambiente y concluyó que el Parque Provincial Península de Magallanes es la figura legal que el legislador ha considerado más adecuada para propender a la conservación de un área considerada mundialmente única por razón de su belleza y riqueza natural, y que, por la fragilidad de su ecosistema y la gran afluencia turística se encuentra en riesgo.

Considerando:

1°) Que de conformidad con lo resuelto por la Corte a fs. 151/152 del incidente sobre beneficio del litigar sin gastos -causa CSJ 895/2000 (36-A)/CS1, que corre por cuerda-; y providencia dictada a fs. 180 de este proceso como consecuencia de esa decisión, que no fue cuestionada por la provincia demandada, la presente corresponde a la competencia originaria prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:2054; 312:1050; 323:1716; 326:3521 y 327:5547).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que la demanda deducida constituye una vía idónea para suscitar la intervención del Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta, sino que procura precaver los efectos de la aplicación de las normas provinciales impugnadas, a las que la demandante 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; 327:1034 y 331:2178).

Esos recaudos han sido cumplidos en el *sub lite* toda vez que la actora denuncia que su derecho de propiedad se encuentra cercenado por la suspensión de la posibilidad de subdividir sus inmuebles y, simultáneamente, la suspensión de permisos para efectuar en ellos cualquier tipo de actividad económica, en particular, la construcción de un hotel. Estas suspensiones fueron establecidas por primera vez en 1993 con carácter temporal a la espera de la sanción de un plan de manejo del área protegida. Sin embargo, el plan de manejo aún no se ha dictado y las limitaciones para ejercer el dominio sobre los inmuebles se han mantenido hasta la actualidad. La indefinición sobre el alcance del derecho de la actora sobre sus bienes derivada de la actividad regulatoria de la provincia demandada se traduce en un interés serio y suficiente en orden a la declaración de certeza, o, en su caso, de inconstitucionalidad pretendida (arg. causa CSJ 481/2003 (39-A)/CS1 "Argenova S.A. c/ Chubut, Provincia del s/acción declarativa", sentencia del 14 de diciembre de 2010).

3°) Que, Apen Aike S.A. acredita ser propietaria de siete lotes que se encuentran ubicados en la Península de Magallanes y el Brazo Rico del Lago Argentino, Departamento Lago Argentino, Provincia de Santa Cruz, según los planos que obran a fs. 46/7, 54/5 y 133/6 (v. fs. 296), los que fueron adquiridos en 1988 (ver escritura que se acompaña a fs. 36/42), es decir, con anterioridad a la creación de la Reserva Península de Magallanes por la ley 2316, sancionada en el año 1993.

Denuncia que la Provincia de Santa Cruz ha introducido mediante las normas cuestionadas un impedimento total para la explotación económica de sus inmuebles y para subdividirlos, lo cual desconoce su derecho a usar y disponer de su propiedad (artículos 14 y 17 de la Constitución). Aduce que, si bien se la mantiene nominalmente como dueña, no se le permite obtener provecho alguno del predio mediante su aplicación a la actividad comercial para la cual es naturalmente apto, esto es, la prestación de servicios vinculados con el turismo. Ello, sumado a la prohibición de subdivisiones o partición en lotes, llevaría las restricciones al extremo en el que se confunden con una confiscación, situación que las tornaría irrazonables en los términos del artículo 28 de la Constitución.

A los fines de precisar el alcance de la controversia y, por consiguiente, del presente pronunciamiento cabe hacer las siguientes precisiones. Una sentencia meramente declarativa como la pretendida por la parte actora dirige sus efectos hacia el futuro, puesto que, como se dijo anteriormente, tiene el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

propósito de precaver vulneraciones en curso o en ciernes de los derechos de quien la solicita. Por lo tanto, la presente sentencia habrá de pronunciarse solamente sobre la validez constitucional de las normas y decisiones administrativas impugnadas que pueden tener eficacia actual o futura. Avanzar sobre leyes derogadas o que han perdido vigencia sería emitir un pronunciamiento general y abstracto, extraño a la jurisdicción que la Constitución reconoce a los tribunales nacionales para la decisión de causas, según lo ha resuelto esta Corte desde sus orígenes y de manera constante (cfr. Fallos: 1:27, 455; 3:139; 4:75; 12:372; 15:65; 95:51; 103:53; 107:179; 157:110; 184:358 y muchos otros posteriores).

Por lo dicho, la decisión habrá de ceñirse a la validez de los artículos 9° y 21 de la Ley de Áreas Protegidas 3466 –que derogó y reemplazó a la ley 786–; a la ley 2492 que prohíbe la subdivisión de los inmuebles y la aprobación de proyectos hasta tanto se sancione el plan de manejo del área protegida Península de Magallanes y la disposición 6/2004 que prohíbe otras actividades dentro de los inmuebles de la actora, también a la espera de que se sancione el plan de manejo del territorio.

4°) Que se tratará en primer lugar el punto concerniente a las prohibiciones que actualmente se encuentran expresadas en los artículos 9° y 21 de la ley 3466 (y antes en el artículo 4° de la ley 786) para elucidar si, como pretende la demandante, contienen una reglamentación de su derecho de

dominio violatoria del derecho a usar y disponer de la propiedad privada, establecido en el artículo 14 de la Constitución, así como de la garantía de inviolabilidad contemplada en su artículo 17.

El artículo 9° de la ley 3466, en lo que concierne a la "Categoría II: Parque Provincial", establece:

"En esta categoría no se deberá permitir: a) Asentamientos humanos, salvo los indispensables para la administración de la unidad..."

A su vez, el artículo 21 dispone:

"En las Áreas declaradas Monumentos Naturales y/o Culturales y Parques Provinciales, no se permitirá ninguna presencia humana capaz de provocar alguna perturbación o alteración de sus ambientes naturales, ni la residencia o radicación de personas, con excepción de las mínimas necesarias para la administración del área y las investigaciones que en ellas se realicen".

Tal como sucedía con la anterior ley 786, la regulación introducida por la ley 3466 no veda la explotación de la actividad turística de manera general y menos aún con carácter absoluto dentro de los parques provinciales. Más aún, la ley 786, al prohibir en general toda explotación económica dentro de los límites de los parques provinciales, hacía expresa excepción de aquellas actividades vinculadas con el turismo.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Lo mismo ocurre con la actual regulación, ya que el artículo 25 de la ley 3466 expresamente prevé que: "En las Áreas Naturales Protegidas, excepto las Reservas de Uso Múltiple y las Naturales Estrictas, el establecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos, tanto en tierras del dominio del Estado como privadas, estarán sujetos a autorización previa de la Autoridad de Aplicación, según las pautas establecidas en el plan de manejo respectivo. Los planes de urbanización y planes de edificación deberán ser previamente aprobados por la Autoridad de Aplicación. En casos que tales asentamientos tengan como objetivo principal la actividad turística, dicha autoridad coordinará sus decisiones con los objetivos y políticas que fije el organismo público correspondiente" (el subrayado es añadido).

A todo lo anterior, debe añadirse el hecho de que las actividades permitidas y prohibidas dependerán del sistema de zonificación a establecerse de conformidad con los artículos 10 y siguientes de la ley 3466. Así, por ejemplo, en las llamadas zonas de uso restringido se prohíbe la propiedad privada (artículo 13, inciso a), pero no en las zonas de uso controlado o de uso público (cfr. artículos 14 y 15). Así, el artículo 23, segundo párrafo dispone que los "planes de manejo de cada área natural protegida deberán prever que la infraestructura, equipamiento e instalaciones destinadas al turismo y a la atención de los visitantes, se ubiquen en las zonas categorizadas como de uso público". La competencia para definir las zonas y establecer su "regulación particular propia y

específica" es asignada, aunque de manera no muy clara, al poder ejecutivo (cfr. artículo 19 de la ley 3466). A partir de estas precisiones, la exclusión de toda posible explotación comercial del turismo, más allá del lenguaje utilizado en algunos pasajes de la demanda y de su ampliación, no surge del texto mismo de la ley 3466, sino que ello dependerá, en todo caso, de la manera en que ella sea reglamentada y aplicada por las autoridades competentes.

De este modo, el régimen de la ley 3466 supera las objeciones fundadas en su alegado efecto devastador del derecho que tiene todo propietario a explotar económicamente los bienes de su dominio. Es cierto que la ley admite una importante limitación al dominio, pero ella no es absoluta y no ha mediado prueba alguna orientada a demostrar que por la sola vigencia de la ley quede excluida toda posible aplicación económicamente viable de los terrenos propiedad de la actora.

La actora afirma en su demanda que el modo de compatibilizar el ejercicio de la propiedad privada y la protección del ambiente debe hacerse mediante la fijación de características constructivas sin prohibir absolutamente los "emprendimientos turísticos", es decir, la edificación de hoteles. Sin embargo, no es posible descartar la posibilidad de que el equilibrio ambiental del territorio exija una cantidad de hoteles inferior a la de propietarios y eso conduciría necesariamente a una regulación en la que el carácter de dueño deba dissociarse de la facultad para edificar un hotel en sus



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tierras. Es cierto que esta posibilidad está comprendida dentro del amplio espectro de situaciones que la ley 3466 contempla, en especial, en la flexibilidad para delimitar las zonas restringidas y las zonas de uso público. Pero en este punto debe recordarse que las leyes cuentan, como regla, con presunción de constitucionalidad y, en consecuencia, corresponde a quien las cuestiona la carga de generar convicción sobre la ilegitimidad de los fines o la falta de razonabilidad en la elección de los medios.

Por lo dicho, las disposiciones de los artículos 9° y 21 de la ley 3466, no constituyen por sí mismos una restricción irrazonable del derecho de propiedad de la parte actora, en tanto ellas no van más allá de lo necesario para el aseguramiento de los fines de preservación de la naturaleza, dentro de los límites del Parque Provincial Península de Magallanes. Ello, claro está, con independencia del modo en que esta cláusula sea reglamentada o aplicada por las autoridades y tribunales de la provincia respecto de cada área protegida.

5°) Que, en segundo lugar, corresponde examinar la prohibición de subdividir los inmuebles de la actora y, por consiguiente, la imposibilidad de transmitir su dominio en unidades más reducidas y, por el otro lado, la prohibición para realizar cualquier actividad económicamente rentable, restricciones impuestas originalmente por la ley 2316 del año 1993 y prorrogadas por leyes sucesivas hasta que, finalmente, fueron establecidas por tiempo indefinido ("hasta la sanción de

un Plan de Manejo de dicha área”) por la ley 2492, promulgada el 7 de julio de 1998.

Este impedimento para explotar los bienes inmuebles de la actora fue recogido y ampliado en la disposición 6/2004, dictada por el Consejo Agrario Provincial. Dicha normativa, además de reproducir la restricción legal para la construcción de viviendas, prohíbe: la subdivisión de lotes, la ganadería, la actividad forestal, la instalación de criaderos, la colocación de cercos y alambrados, las excursiones en vehículos motorizados de cualquier tipo y en bicicleta fuera de los caminos habilitados, la práctica de deportes aéreos, las cabalgatas, la práctica del “trekking” y cualquier tipo de servicio al turismo o edificios no autorizados por la ley provincial 786. La disposición 6/2004 declara, en su artículo 2º, que tendrá vigencia “hasta la sanción del Plan de Manejo del Parque y Reserva Provinciales Península de Magallanes” (cfr. fojas 95).

Lo anterior muestra que el impacto de ambas normas, la ley 2492 y la disposición 6/2004, sobre el derecho de dominio sobre los inmuebles alcanzados es significativo, en tanto elimina prácticamente todas las posibilidades de aprovechamiento económico por parte del titular y, además, introduce una grave dificultad para su enajenación, puesto que limita el universo de adquirentes reduciéndolo a los que estén dispuestos a adquirir la totalidad del fundo. Esta circunstancia justifica la necesidad de exponer con mayor precisión la estructura de las normas para dejar a la vista cuáles han sido concretamente sus



Corte Suprema de Justicia de la Nación

motivos y finalidades. A este fin, se reproduce la historia legislativa de la ley 2492 tal como ha sido expuesta en la causa CSJ 3162/2004 (40-C)/CS1 "Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y de daños y perjuicios", sentencia del día de la fecha, voto del juez Rosenkrantz, considerandos 6° y 7°.

6°) Que el 10 de junio de 1993 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz sancionó la ley 2316 cuyo artículo 1° dispone la creación de la Reserva Provincial Península de Magallanes. En los artículos siguientes, se estableció que el poder ejecutivo debía confeccionar un plan de manejo del territorio, para lo cual se fijó el plazo de 180 días (artículo 2°), al cabo de los cuales debía enviar dicho plan de manejo a la Cámara de Diputados para su tratamiento y sanción, para cuya tarea se fijó, a su vez, el plazo de 60 días (artículo 3°). En la misma ley se decidió suspender "la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva" (artículo 5°). No ha mediado controversia que entre los inmuebles alcanzados por esta suspensión están los de la firma Apen Aike S.A. Se previó que la restricción duraría 240 días, es decir, el mismo tiempo en el cual el poder ejecutivo debía confeccionar el plan de manejo del territorio (180 días) y la legislatura tratarlo (60 días). De la discusión parlamentaria que precedió a la sanción de la ley 2316 surge que se trataba de un proyecto presentado un año antes por el poder ejecutivo y que

el propósito central de la sanción fue el de evitar que tuviese lugar en la zona un desarrollo desordenado y perjudicial para la preservación de las condiciones naturales del territorio. El requisito de la intervención legislativa posterior a la elaboración del plan de manejo, prevista en el artículo 3°, fue incorporado al texto en consideración al impacto que la ley tendría sobre la propiedad privada de los inmuebles ubicados dentro del área protegida (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 10 de junio de 1993, intervención de la legisladora Crespo Vda. De Riera, página 255).

La ley 2316 recibió el veto parcial del gobernador (decreto 985/1993). El artículo 5° de la ley fue el texto observado. Según se desprende de la expresión de motivos del veto, en la zona se encontraba proyectada una obra hidroeléctrica sobre el río Mitre, en un lugar ubicado dentro de los límites de la nueva reserva. Por consiguiente, el poder ejecutivo propuso al legislativo modificar el artículo 5° para excluir esa obra pública de la suspensión general de proyectos de desarrollo que establecía el texto original de la norma. La legislatura aceptó la propuesta. Tuvo en cuenta para ello el estudio de impacto ambiental de la central hidroeléctrica que se había solicitado a la Universidad Nacional de La Plata (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 26 de agosto de 1993, página 488 y ss.). Esta sesión legislativa es de suma importancia para comprender el alcance de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

las restricciones introducidas en el artículo 5° de la ley 2316. El cuerpo legislativo quedó dividido en dos posiciones antagónicas. El legislador que representó la posición contraria al veto y a la modificación propuesta por el ejecutivo, sostuvo que no era necesario hacer la excepción porque la obra hidráulica era un proyecto que no comprometía el destino de las tierras y, por lo tanto, no caía dentro de la prohibición establecida en el artículo 5° de la ley 2316 (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 26 de agosto de 1993, intervenciones del legislador Lafuente, especialmente páginas 489, 490 y 491). En sentido contrario, la legisladora que actuó como portavoz de la posición favorable a la propuesta del ejecutivo, expresó que el artículo 5° contemplaba tres categorías de actos prohibidos: las subdivisiones, los proyectos de desarrollo y *cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva*. De las tres clases de actos, solamente la tercera categoría incluía en su definición el efecto sobre el destino de las tierras. Como las obras sobre el río Mitre, de acuerdo con dicha legisladora, correspondían a la categoría "proyecto de desarrollo" quedaban alcanzadas por la prohibición con independencia de sus efectos sobre el destino de las tierras. Cabe reproducir el siguiente pasaje de la intervención de la legisladora Fernández de Kirchner por su claridad y contundencia: "El espíritu del proyecto del Ejecutivo -y la intención de los legisladores- era que mientras se discutiera el Plan de manejo no se hiciera absolutamente nada en la reserva"

y, más adelante, "la intención que tuvimos en aquella oportunidad fue que durante ese lapso no se hiciera absolutamente nada, por eso ahora el Poder Ejecutivo debe vetar el artículo 5° y exceptuar la construcción de este emprendimiento" (cfr. loc. cit., intervenciones de la legisladora Fernández de Kirchner, especialmente página 491). En la votación final, con el voto dirimente del presidente del cuerpo, prevaleció la decisión de aprobar el proyecto de reforma enviado por el poder ejecutivo (cfr. loc. cit. página 492). El texto definitivo del artículo 5° fue el siguiente:

"Artículo 5°.- Quedan suspendidos, con la sola excepción de los trabajos tendientes a la construcción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre a construirse sobre el río homónimo, por el término de doscientos cuarenta (240) días de la sanción de la presente, la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la reserva".

Si bien los plazos contemplados en la ley 2316 tenían carácter improrrogable (vid. artículos 2° y 3°), el 12 de mayo de 1994, la legislatura, por unanimidad, sancionó la ley 2355 por la que se prorrogó 270 días el vencimiento del plazo previsto para que el poder ejecutivo elaborase el proyecto de plan de manejo. Según explicó el miembro informante, el ejecutivo había solicitado más tiempo porque diversas circunstancias habían demorado su elaboración. Entre ellas,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

mencionó las dificultades para ubicar un técnico especializado en planes reguladores, la cantidad de trabajos de campo necesarios, la "reconstrucción dominial" y los estudios de fauna y flora. Y agregó "está faltando la historia dominial, es decir quiénes fueron los antiguos pobladores del lugar, desde los indígenas hasta nuestros tiempos, y cuáles van a ser los proyectos que van a ser aprobados para el manejo del área". Aclaró que se estaba trabajando en la redacción del plan de manejo definitivo y que se habían cometido errores por parte de la comisión al computar el plazo legal como si se tratase de días hábiles y no corridos. También se hizo referencia a que los integrantes de la comisión encargada de elaborar el plan no estaban dedicados exclusivamente a eso, sino que tenían también otras funciones. A continuación, el proyecto de ley fue sancionado por unanimidad.

Dentro del nuevo plazo otorgado por la ley 2355, el poder ejecutivo envió el plan de manejo al legislativo. Sin embargo, por razón de su extensión y complejidad, la Cámara de Diputados no estuvo en condiciones de tratarlo y sancionarlo dentro del término de 60 días previsto en el artículo 3° de la ley 2316. En estas condiciones, la legislatura decidió prescindir del proyecto remitido por el ejecutivo y sancionar, como plan de manejo, una lista de objetivos que deberían ser observados en la Reserva Península de Magallanes (conf. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 24 de noviembre de 1994, página 856 y ss.). La ley fue publicada

con el número 2387. Además de aprobar el plan de manejo que reemplazó al elaborado por el ejecutivo (artículo 1°), dispuso, en lo que aquí concierne, mantener la suspensión para autorizar nuevas subdivisiones en la reserva (artículo 2°). En palabras del legislador Ocampo, miembro informante del proyecto de ley, al examinar el proyecto de plan de manejo remitido por el ejecutivo, los diputados encontraron que contenía "muchas cuestiones -fundamentalmente técnicas- que nosotros no podíamos evaluar porque no teníamos la capacidad técnica para hacerlo y también había muchas cuestiones que a los legisladores nos parecía que no debían estar incluidas dentro de ese Plan o que no eran elementos de tratamiento dentro del mismo" (loc. cit. páginas 857/858). En el mismo sentido, las declaraciones que hizo en la sesión el legislador Lafuente. Así, sostuvo: "lo que pasa es que no sabemos -y esta es la situación en la que ahora nos encontramos: ¿cuál es realmente el desarrollo sustentable de la Península? Esta es la dificultad de la cuestión que tenemos que resolver. ¿Por qué no lo sabemos? Porque es un tema relativamente nuevo, porque no contamos con experiencia, a nivel nacional, en la solución de problemas similares, porque requiere [...] la necesidad de estudios más profundos realizados por personas que tengan más conocimiento sobre la materia" (loc. cit. página 860).

El 15 de diciembre de 1994 el poder ejecutivo dictó el decreto 1785 por el cual vetó el artículo 1° de la ley 2387 y propuso otro texto para dicha norma. La lista de metas aprobada



Corte Suprema de Justicia de la Nación

como "plan de manejo" pasan, en nuevo texto, a ser los "objetivos" que deberían observarse en la realización de un futuro plan de manejo. La confección del plan de manejo, establece el mismo decreto, se haría con la participación del "Emcatur" (referencia probable al Ente Municipal Calafate Turístico), los propietarios de tierras de la reserva, la Subsecretaría de Turismo, la Subsecretaría de Interior y el Consejo Agrario Provincial. Además, el decreto 1785 dispone que deberá requerirse asesoramiento de personal científico y técnico. Como fundamento del veto, se expresa que, "los objetivos aprobados por la legislatura no componen «per se» la totalidad de la materia que un Plan de Manejo debe agotar". Se aclara que el propósito del ejecutivo es dejar incólumes los principios y objetivos señalados por el legislador, así como la suspensión instada y la nominación de una nueva autoridad de aplicación y concretar "la adecuación jurídicamente más acorde" (conf. Boletín Oficial, Año XXXIX, N° 2581, Río Gallegos, 20 de diciembre de 1994, página 2). En resumen, se dejó sin efecto la aprobación del plan de manejo y se mantuvo la suspensión, aunque limitándola a las nuevas subdivisiones, sin mencionar los proyectos de desarrollo y los actos que pudieran comprometer el destino de las tierras. Por lo demás, estableció cómo se procedería de ahí en más para elaborar otro plan de manejo.

Ya vencidos los 270 días otorgados por la ley 2355, el poder ejecutivo solicitó un nuevo plazo de 400 días para la elaboración del plan de manejo del área Península de Magallanes.

Según se puede leer en la nota enviada a la legislatura, hacia noviembre de 1995 se encontraban en estudio las ofertas para "la contratación de una O.N.G. o consultora con antecedentes en Planificación de Áreas Naturales Protegidas y experiencia en Planes de Desarrollo Económico Turístico" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, página 708). El cuerpo legislativo sancionó, entonces, la ley 2425 cuyo artículo 1° concede una prórroga al ejecutivo hasta el 30 de junio de 1996. En la misma ley se restableció la suspensión para aprobar proyectos de desarrollo que había sido omitida en la ley anterior. Para ello, se modificó el artículo 2° de la ley 2387, que quedaría redactado en los siguientes términos:

"Artículo 2°.- Quedan suspendidas hasta la sanción por esta Legislatura del Plan de Manejo del Área a que alude la Ley 2316, la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos, de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras de la Reserva".

La medida fue objeto de cuestionamientos durante la sesión en que se debatió la nueva ley. Un legislador manifestó que "en el caso de la Península de Magallanes, desde el mes de junio del año 1993 venimos estableciendo limitaciones al derecho de propiedad y no es una buena señal que sigamos extendiendo este tipo de procedimiento si es que Santa Cruz aspira a propiciar la radicación de inversiones privadas" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de noviembre de 1995, intervención del legislador Lafuente, página 709). En respuesta, se dijo que se trataba efectivamente de "una limitación al derecho de propiedad, pero nosotros no lo estamos imponiendo sine die, es decir, sin un término fijo, ya que establecemos que el Poder Ejecutivo debe elaborar el Plan de Manejo en un plazo que no podrá exceder el 30 de junio" el que "tiene que ser tratado por esta Cámara antes de la finalización del período de sesiones ordinarias del próximo período legislativo, queda claro que no es una limitación sin término, tiene un término fijo y esperamos que esta vez se cumpla" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, intervención del legislador Puricelli, página 710). También se dijo que "las demoras que hemos tenido en esta Legislatura por falta de conocimiento y de manejo del tema, de ponernos de acuerdo con los particulares, los intereses económicos que puede tener la hotelería de El Calafate y los intereses que puedan tener los grandes grupos de operadores turísticos del mundo que están interesados en la Península de Magallanes. Esta es una cuestión que de a poco se va a ir superando, la Provincia ha decidido contratar gente especializada para definir un Plan de Manejo y encontrar una respuesta más objetiva" [...] "Entonces, primero Plan de Manejo y, a posteriori abrir la posibilidad de subdivisiones e inversiones, si no estamos haciendo las cosas al revés..." (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, intervención del legislador Chaile, página 712). Después del debate, se pusieron a

consideración dos despachos: uno de minoría que solamente otorgaba la prórroga pedida por el Ejecutivo y otro de mayoría que, además, restablecía la suspensión de la aprobación de subdivisiones, proyectos de desarrollo y demás actos que pudieran comprometer el destino de las tierras mientras no se aprobase el Plan de Manejo (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 30 de noviembre de 1995, páginas 712/713). La mayoría se inclinó por el segundo proyecto que se transformó en la ley 2425.

El 12 de septiembre de 1996 la legislatura provincial discutió y sancionó la ley 2442 que otorgó una nueva prórroga del plazo (240 días) dentro del cual el poder ejecutivo debía presentar el plan de manejo. El legislador que presentó el proyecto declaró que hasta el momento no se había podido sancionar el plan de manejo porque "había mucho desacuerdo en el tratamiento del mismo". Acto seguido, informó que la comisión convocada por el ejecutivo había finalizado su trabajo y que el proyecto de plan de manejo, aunque todavía no se había remitido oficialmente, ya estaba de hecho en manos de los legisladores. También aclaró que, una vez ingresado de manera oficial, debería ser sometido al proceso legislativo y para ello resultaba necesario ampliar los plazos "por última vez, esto tiene que quedar perfectamente claro, porque si no este tema va a seguir siendo un cuento de nunca acabar" (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 12 de septiembre de 1996, página 522). Esta vez también la iniciativa



Corte Suprema de Justicia de la Nación

contó con la oposición de algunos legisladores que señalaron otros aspectos de la cuestión. Se dijo que el "estado de falta de cobertura legislativa respecto de todo lo que se puede hacer en la Península de Magallanes afecta los derechos de los ciudadanos y retrasa el desarrollo de la región" y que "lo que se debería haber hecho desde el inicio era haber llamado a licitación para contratar a gente especializada para que realicen este plan" (cfr. loc. cit., intervención del legislador Bielle, página 523).

El 25 de junio de 1998 la legislatura, al sancionar la ley 2492, mantuvo el criterio de la ley 2425 y supeditó el cese de la prohibición para realizar subdivisiones y proyectos de desarrollo en la reserva Península de Magallanes a la sanción del plan de manejo. La suspensión de las autorizaciones para ese tipo de actividades se mantendría "por dieciocho meses o hasta la sanción de un Plan de Manejo de dicha área". La ley fue sancionada por unanimidad. Los dichos de un legislador durante la sesión revelan que el plan de manejo elaborado en el ámbito del poder ejecutivo ya estaba siendo tratado en las comisiones de la legislatura (cfr. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, 25 de junio de 1998, intervención del legislador Zannini, página 326).

7°) Esta situación se mantiene en la actualidad. Cabe mencionar que el 22 de octubre de 2003, se sancionó la ley provincial 2662 por la cual un sector de la Península de Magallanes fue declarado Parque provincial. Con posterioridad,

el 13 de septiembre de 2007, se publicó en el boletín oficial de la provincia una resolución fechada en el año 2004, dictada por el Director General de Recursos Naturales. Se trata de la disposición 6/2004, cuyo artículo 1° pone en vigencia un Programa de Ordenamiento de Usos Públicos para el Parque y Reserva Provincial Península de Magallanes. En el artículo 2° se hace la aclaración de que este Programa tendrá vigencia hasta el momento en que se sancione el (ya largamente esperado) "plan de manejo". En cuanto a los proyectos o temas planteados por los propietarios u operadores del área se dispone que no serán resueltos sino hasta el momento en que sea sancionada la ley que aprueba el plan de manejo (artículo 4°).

8°) Que la reseña precedente respalda las afirmaciones siguientes. Primero, que, desde el principio, la prohibición temporal para efectuar subdivisiones y realizar proyectos de desarrollo dentro de la reserva fue absoluta, con la única excepción de la Central Hidroeléctrica Río Mitre. Segundo, que dicha prohibición no fue una consecuencia directa de la creación de la reserva, sino que ella se debió a la carencia de un plan de manejo de las tierras afectadas al momento de sancionarse la ley 2316 y del fracaso en concebirlo y aprobarlo con posterioridad. Esto ha quedado ratificado con la sanción de la ley 2492 que suspendió sin término cierto las subdivisiones y los proyectos de inversión "hasta la sanción del Plan de Manejo", con independencia de que esto último suceda o no dentro del plazo fijado (180 días). Tercero, el postergado



Corte Suprema de Justicia de la Nación

plan de manejo debería establecer, sobre la base de estudios apropiados, el tamaño mínimo de los fundos privados y cuáles serían los servicios turísticos compatibles con la finalidad de preservar el equilibrio natural de la reserva. Se trata entonces de un esquema regulatorio que no implicaría la abolición de los derechos de propiedad, es decir, que no se llevarían las restricciones al punto en que la expropiación sería el único remedio para honrar la garantía constitucional de la propiedad privada. Salvo, claro está que los terrenos de la actora quedasen comprendidos en una zona de uso restringido en las que la propiedad privada sí está prohibida (artículo 13 de la ley 3466), pero ello depende de los actos que la provincia ha omitido dictar en ejercicio de las competencias que ahora prevén los artículos 19, 23 y 45 de la ley 3466, es decir, la zonificación, el plan de manejo y la reglamentación general de la ley.

En cuarto lugar, el fracaso en establecer el plan de manejo de las tierras afectadas al área protegida Península de Magallanes se ha debido a la impericia de las autoridades locales para regular el uso de las tierras dentro del área protegida y a la decisión de omitir la consideración de cualquier otra forma de preservar los fines buscados con la creación de la reserva que no sea la obliteración de los derechos de los propietarios afectados (por ejemplo, no se extendió a los emprendimientos privados la solución adoptada para la obra pública sobre el Río Mitre, es decir, la

posibilidad de supeditar todo proyecto a la previa estimación de su impacto ambiental).

9°) Que, si bien está dentro de las posibilidades que los terrenos de la actora queden comprendidos dentro de un área clasificada como "restringida" y, eventualmente, sean sometidos a un proceso de expropiación, no es eso lo que se desprende de la historia legislativa que se ha reseñado precedentemente, ni tampoco lo que ha alegado la provincia en su defensa. Esta última, por el contrario, ha insistido en que las restricciones no poseen "el carácter de permanentes, sino que ha de estarse en definitiva a la aprobación del plan de manejo de los territorios" (fojas 282), manifestación que se encuentra en línea con lo que se declara en los artículos 2° y 4° de la disposición 6/2004.

Es decir que, en la actualidad, la defectuosa e incompleta actividad regulatoria de la provincia mantiene el estado de incertidumbre sobre el alcance de las limitaciones *definitivas* a la propiedad privada de la parte actora las que permitirían bajo ciertas condiciones las actividades que las limitaciones *temporales* mantienen suspendidas desde 1993. Esto es lo que resulta de las expresiones vertidas en los debates legislativos que se acaban de reseñar y de la posición asumida por la demandada en la presente causa. La señalada ambivalencia en el obrar de las autoridades provinciales, que se ha prolongado durante los últimos 28 años, es lo que ha creado la situación de incertidumbre que afecta los presupuestos básicos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

para llevar a cabo las acciones que el derecho de propiedad reconocido por la Constitución garantiza a un propietario, esto es, las de usar y disponer de sus bienes.

La elección sobre el mejor modo de disponer del inmueble exige mínimamente la posibilidad de escoger entre alternativas y ello, a su vez, supone la posibilidad de hacer alguna estimación de valores que puedan ser comparados; sin comparación no hay elección y sin elección no hay genuina libertad de disposición. En definitiva, la incertidumbre creada por los actos y omisiones de la provincia hacen imposible la mencionada estimación y, por ello, afecta directamente el derecho del demandante a usar sus bienes e indirectamente el derecho a disponer de ellos.

10) Que, de acuerdo con la Constitución Nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, reserva que comprende la reglamentación del ejercicio de los derechos asegurados a los habitantes por la propia Constitución, sin otra limitación que la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo y la medida en que la reglamentación sea solo eso y no la negación del derecho reglamentado ni de otro alguno garantizado por la Constitución (cfr. Fallos: 288:240). En el mismo sentido, este Tribunal ha establecido que, aunque el acierto o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que quepa pronunciarse al Poder Judicial, las leyes son susceptibles de reproche con base constitucional cuando resultan irrazonables, o

sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran o cuando consagran una manifiesta iniquidad (Fallos: 310:2845; 311:394; 312:435; 344:126, entre otros).

Las normas y los actos que han generado el estado de incertidumbre y las consiguientes limitaciones para que la actora pueda usar y disponer de su propiedad no cumplen con ninguno de los requisitos establecidos por esta Corte para predicar la razonabilidad de las leyes y, en general, de la actividad estatal, puesto que no son un medio para el logro de fines legítimos. Como se ha visto, y contrariamente a lo alegado por la parte demandada, la prolongación por casi tres décadas de la prohibición para subdividir los inmuebles y para realizar cualquier tipo de actividad económica en ellos no ha tenido la finalidad de preservar la integridad medioambiental de la Península de Magallanes —que sería la función del plan de manejo del territorio—, sino la de compensar la falla institucional en virtud de la cual el gobierno provincial ha fracasado sistemáticamente en cumplir con el compromiso asumido desde 1993, al dictarse la ley 2316, es decir, dictar dicho plan de manejo, que incluye el régimen de usos permitidos de los terrenos ubicados dentro del área protegida. Cubrir las consecuencias de la mala administración y la falta de eficacia de la provincia no es un fin legítimo que pueda servir para justificar la razonabilidad de la limitación de derechos individuales, sino que constituye una manifiesta iniquidad, como



Corte Suprema de Justicia de la Nación

reza el estándar utilizado habitualmente por esta Corte que se ha citado precedentemente.

11) Que, como resulta de todo lo dicho hasta aquí, la Provincia de Santa Cruz, desde 1993, ha prohibido realizar en los inmuebles de la parte actora no solamente aquellas actividades con efectos degradantes del medio ambiente y de la integridad del ecosistema existente en la Península de Magallanes, y que por ello estarían prohibidas en un futuro y nunca sancionado plan de manejo del territorio, sino también las actividades económicas que no tendrían ese impacto ambiental y que en consecuencia, cabe suponer, serían permitidas. La distinción entre actividades prohibidas y actividades permitidas constituye la esencia del plan de manejo, según surge de los antecedentes legislativos que se han reseñado anteriormente. Al omitir la sanción de esta regulación, la Provincia de Santa Cruz ha frustrado y cancelado no solamente la posibilidad de que los dueños llevaran a cabo los proyectos de inversión que ellos estaban en condiciones de realizar. La falta de definición de los proyectos admisibles ha impedido que los inmuebles, mediante la forma jurídica adecuada (venta, locación, asociación, etcétera), pudieran ser utilizados por otros agentes económicos que, llegado el caso, estuvieran en mejores condiciones de llevar a cabo una explotación económica sustentable. De esta manera, la decisión tomada por la provincia de someter los inmuebles a un futuro régimen especial que discrimina entre usos permitidos y prohibidos del suelo, y, al mismo tiempo, negarse a

identificar cuáles serían unos y otros es, por sí misma y con independencia de las suspensiones establecidas de manera expresa, una agresión a los principios básicos del sistema económico de la Constitución.

En efecto, las normas promulgadas por la Provincia de Santa Cruz son de aquellas que violan la propiedad privada como derecho individual y, al mismo tiempo, lo neutralizan como elemento central del programa constitucional para el desarrollo de la riqueza nacional. Este doble carácter de la propiedad privada está presente en el derecho público argentino desde los orígenes mismos de nuestra organización. Los artículos 14 y 17 de la Constitución han seguido casi literalmente los artículos 16 y 18 del proyecto de constitución elaborado por Juan Bautista Alberdi (Bases, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. III, p. 561/562). Al justificar la garantía constitucional de la propiedad privada, Alberdi lo hizo no solamente como una condición de la libertad individual, sino como una de las "garantías públicas de progreso y de engrandecimiento" (Bases, capítulo 18, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. III, p. 451). Ya sancionada la Constitución, el mismo Alberdi reiteró la idea afirmando que la propiedad, como garantía de derecho público tiene dos aspectos: "uno jurídico y moral, otro económico y material puramente" (Sistema rentístico, Capítulo II, apartado III, en: Obras Completas, Buenos Aires, 1886, T. IV, p. 164).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

De acuerdo con el pensamiento del inspirador de la Constitución en esta cuestión, las leyes destinadas a reglamentar su ejercicio no debían restar eficacia a la propiedad en ninguna de sus dos dimensiones. Al respecto, es de todo punto de vista pertinente citar sus palabras una vez más:

“Siendo el desarrollo y la explotación de los elementos de riqueza que contiene la República Argentina el principal elemento de su engrandecimiento y el aliciente más enérgico de la inmigración extranjera de que necesita, su constitución debe reconocer, entre sus grandes fines, la inviolabilidad del derecho de propiedad y la libertad completa del trabajo y de la industria” [...] “Nuestro derecho colonial no tenía por principal objeto garantizar la propiedad del individuo, sino la propiedad del fisco. Las colonias españolas eran formadas para el fisco, no el fisco para las colonias. Su legislación era conforme a su destino: eran máquinas para crear rentas fiscales. Ante el interés fiscal era nulo el interés del individuo. Al entrar en la revolución, hemos escrito en nuestras constituciones la inviolabilidad del derecho privado; pero hemos dejado en presencia subsistente el antiguo culto del interés fiscal. De modo que, a pesar de la revolución y de la independencia, hemos continuado siendo Repúblicas hechas para el fisco. Es menester otorgar garantías de que esto será reformado, y de que las palabras de la Constitución sobre el derecho de propiedad se volverán realidad práctica

por leyes orgánicas y reglamentarias, en armonía con el derecho constitucional moderno" (op. cit. p. 452/3).

El principio constitucional que manda respetar la propiedad privada —vale la pena insistir— no implica en absoluto la imposibilidad de una adecuada reglamentación para que su ejercicio sea compatible con otros fines constitucionales como lo es, por ejemplo, la promoción de un ambiente sano. Pero, sin dudas, el debido respeto a la propiedad privada conlleva una exigencia constitucional de que tales reglamentaciones sean razonables en todo sentido. En el contexto de autos, la razonabilidad supone no solamente la existencia de un fin legítimo (al que ya se ha aludido), sino también la mayor precisión o definición posible de los usos prohibidos en protección del medio ambiente para, de ese modo liberar, los demás usos a la actividad creadora de riqueza. Esto último viene exigido por el desempeño que la propiedad está llamada a cumplir en el funcionamiento del sistema económico de la Constitución. El aporte de las instituciones jurídicas a este objetivo fundamental de la Constitución se cumple cuando las normas, además de prevenir la violencia o el fraude, aseguran la regularidad y eficacia en la aplicación del derecho, proporcionan claridad y coherencia dentro del sistema legal y proporcionan estabilidad de las reglas. Una atmósfera de completa incertidumbre, además de otras consecuencias, destruye la capacidad de respuesta de la economía a los estímulos de crecimiento (Olivera, Julio H., Crecimiento económico y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

seguridad jurídica, Anales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Serie I -Anuarios- Número 8, Años X y XI, Segunda Época).

Las restricciones vigentes en Santa Cruz desde 1993, centralmente por su indefinición respecto de su alcance y de su límite temporal, socavan totalmente el derecho de propiedad. En lugar de definir con precisión a qué tiene derecho quien es propietario de un bien dentro del área protegida Península de Magallanes mediante la identificación precisa de las restricciones administrativas necesarias para proteger el ambiente, hacen imposible el acceso a dicha información impidiendo, de ese modo, el uso y la disposición legítima de la propiedad tal como ella es regulada por el código civil y comercial de manera uniforme en todo el territorio de la Nación y asegurada para todos los habitantes por la Constitución Nacional en los artículos 14 y 17.

12) En tal sentido, cabe concluir en que la prohibición de hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o "...cualquier otro que pudiera comprometer el destino de las tierras" (establecida al momento de iniciarse las presentes actuaciones, entre otras, por la ley 2492 y en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de los derechos de propiedad de la parte actora. Por lo tanto, el cumplimiento de tales prohibiciones, previstas en las normas citadas o en cualquier otra que las sustituya, no podrá serle exigido durante el tiempo que

transcurra hasta que la Provincia de Santa Cruz, a través de las autoridades competentes, establezca el régimen de restricciones definitivas al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes. Durante el mismo lapso, tampoco resultará exigible a la demandante la disposición 6/2004 en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

Aun cuando el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades provinciales adoptasen el llamado "plan de manejo", es decir, un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del parque, a fin de no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente, resulta prudente abrir un breve e improrrogable período posterior al presente fallo dentro del cual la parte demandada tenga la posibilidad de adoptar medidas que corrijan definitivamente la vulneración a los derechos de la parte actora. A tal fin, resulta apropiado disponer que la presente sentencia tendrá plena efectividad una vez transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días corridos, el que comenzará a computarse con la notificación del fallo a la parte demandada.

Por todo lo expuesto, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal ante la Corte, se resuelve:

1. Hacer lugar a la demanda promovida y, en consecuencia, declarar la invalidez de las prohibiciones establecidas en la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ley 2492 (y sus antecesoras) y la disposición 6/2004 del Consejo Agrario.

2. Intimar a la Provincia de Santa Cruz a fin de que en el plazo de 120 (ciento veinte) días dicte un Plan de Manejo (artículo 23 de la ley 3466 y concordantes); transcurrido ese plazo sin que la provincia adopte el respectivo Plan de Manejo, no le serán oponibles a la actora las prohibiciones establecidas en la ley 2492, tampoco las previstas en la disposición 6/2004 del Consejo Agrario Provincial y cualquier otra norma que las sustituya.

3. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Notifíquese, comuníquese a la Procuración General de la Nación, y en su oportunidad, archívese.

Nombre del actor: **Apen Aike S.A.**

Nombre del demandado: **Provincia de Santa Cruz.**

Profesionales intervinientes: **Dres. Carlos J. Laplace; José W. Tobías; Liliana B. Díaz y Carlos A. Sánchez Herrera.**

Ministerio Público: **Dres. Nicolás E. Becerra y Laura M. Monti.**