

Doctrina

El acreedor involuntario en la quiebra y una alternativa de solución

El destino de los dividendos concursales caducos



Alejandra N. Tevez

Abogada (UBA). Doctora en Derecho (UBA). Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial. Subdirectora de la Maestría en Derecho Comercial y de los Negocios de la Facultad de Derecho (UBA). Docente de posgrado en distintas universidades nacionales. Disertante en eventos académicos y autora de publicaciones de la especialidad mercantil.



María Virginia Souto

Abogada con especialización en derecho privado y empresarial (UBA). Magister en Derecho Comercial y de los Negocios (UBA). Prosecretaria de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y exrelatora de la misma Cámara. Egresada del Programa de formación de aspirantes a magistrados del Consejo de la Magistratura de la Nación. Autora de artículos en revistas especializadas sobre derecho del consumidor.



Gastón J. De Mario

Abogado (UBA). Docente de la materia Concursos y Quiebras (UBA). Egresado del Programa de formación de aspirantes a magistrados del Consejo de la Magistratura de la Nación. Autor de artículos en revistas especializadas sobre derecho concursal y del consumidor. Relator ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

SUMARIO: I. Introducción.— II. Acreedores involuntarios: concepto.— III. La caducidad del dividendo concursal en la quiebra. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su doctrina.— IV. La reforma propuesta.— V. Fundamentos y análisis de razonabilidad de un tratamiento particular respecto del acreedor involuntario en la quiebra.— VI. Conclusiones.

I. Introducción

A través de este trabajo intentaremos exponer la problemática normativa y jurisprudencial que existe con los acreedores involuntarios en la quiebra.

Como es conocido, estos *accipiens* habitualmente ven frustrado el cobro de su crédito (por revestir el mismo carácter quirografario) en aquellas quiebras en las cuales la liquidación de los activos falenciales resulta insuficiente para cubrir la totalidad de los pasivos verificados.

Luego ensayaremos lo que creemos podría ser una posibilidad de solución para estos casos (o, mejor dicho, un recurso válido para mitigar el problema). Alternativa esta que, adicionalmente y por efecto mediato, permitirá otorgar seguridad jurídica a los acreedores privilegiados (entre ellos, los hipotecarios). Ello, pues, como es sabido, ha sido postulada la inclusión de los créditos por indemnización de daños causados a la vida o a la salud de las personas en el régimen de privilegios generales de la LCQ (1).

En este sentido, propondremos la derogación parcial de la LCQ, art. 224 que regula la caducidad del dividendo concursal, en cuanto decide destinar los importes no cobrados del proyecto de distribución aprobado al patrimonio estatal para el fomento de la educación común. La propuesta es, en síntesis, otorgarle un nuevo destino: la satisfacción de los créditos de los acreedores involuntarios.

A fin de argumentar el camino de la reforma a la LCQ, art. 224, será imprescindible conocer quiénes son aquellas personas que, dentro del proceso universal, son rotuladas como acreedores involuntarios. Luego, y sobre esta base, cabrá delimitar, a los fines de este trabajo, el universo de las personas que serán alcanzadas por esta propuesta.

Con idéntica finalidad, nos detendremos en el texto actual de la LCQ, art. 224, y la doctrina que la Corte Suprema sentó cuando decidió su constitucionalidad.

Reseñaremos también aquella otra jurisprudencia del Alto Tribunal que tachó

de inconstitucional cierta legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que declaraba suyos los fondos caducos de las quiebras que hubieran tramitado en los juzgados nacionales con asiento en dicha jurisdicción.

Posteriormente, aludiremos a los fundamentos y perspectivas del cambio legislativo propuesto y a la razonabilidad de la reforma. Así, pues, en definitiva, proponemos no destinar los fondos de los dividendos concursales caducos a la educación pública, sino asignarlos al pago de los créditos de los acreedores involuntarios.

II. Acreedores involuntarios: concepto

Sabido es que en la actualidad los paradigmas concursales se encuentran altamente cuestionados. Así, por ejemplo, el principio liquidativo de la empresa a partir del decreto de quiebra ha mutado con la entrada en vigencia de la ley 26.684, que privilegia la continuidad del emprendimiento y la conservación de las fuentes de trabajo.

Del mismo modo se ha puesto el ojo en los “principios concursales” a raíz de los conceptos introducidos en la escena doctrinaria local, entre otros, por el Dr. Ángel Rojo Fernández (2).

Inicialmente aquel distinguió dos categorías que eran vistas en igualdad de condiciones. La primera resultó integrada por aquellos acreedores *contractuales* que, como su nombre lo indica, son aquellos que han contratado voluntariamente con el deudor; mientras que la segunda, la de los *extracontractuales*, comprende a aquellos que han sufrido un daño en eventos personales o patrimoniales por acción u omisión del *debetoris*.

Esta disquisición fue luego recalificada y surgió, por contraposición a los acreedores voluntarios, la calidad de *involuntarios*. Estos últimos son, de acuerdo con el derecho norteamericano, aquellos cuyo crédito nació con ausencia de voluntad o en contra de ella, por conductas u omisiones del deudor a quien se atribuye negligencia, culpa o dolo (3).

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) FARHI de MONTALBÁN, Diana V., “Daños a la vida y a la salud de las personas y proceso concursal del responsable”, ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Derecho Concursal y V Congreso sobre la Insolvencia, Mendoza, 2009; BOLLERO, Florencia L., “Reforma al régimen de privilegios y pronto pago”, ponencia presentada en el mismo Congreso.

(2) ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, Ángel “Los acreedores

involuntarios”, en “VI Congreso Argentino de Derecho Concursal y IV Congreso Iberoamericano sobre la Insolvencia”, Rosario, 27, 28 y 29 de septiembre de 2006, t. IV, p. 201.

(3) Para Barreiro y Truffat, la dicotomía “responsabilidad contractual/responsabilidad aquiliana” no basta para solventar el tema, pues existen casos de responsabilidad formalmente contractual —vgr: la víctima de una ostensible mala praxis médica; el transportado, etc.—

donde la sensibilidad social “actual” tampoco digiere fácilmente que merezcan el mismo tratamiento que el acreedor que se vinculó contractualmente teniendo en miras la celebración de un cierto negocio. Es por ello que el cartabón de análisis pasa por predicar la existencia de dos subuniversos: los acreedores voluntarios de un lado y los acreedores involuntarios del otro (subuniverso este, que contiene a los acreedores extracontractuales pero no se agota en ellos). Se trata en realidad de acreedores que,

si bien están ligados por alguna suerte de convención con el deudor, reconocen en ese vínculo una necesidad propia personal (atención médica, transporte, etc.) y no han mantenido una relación comercial. También habrá casos de acreedores “civiles” de carácter contractual que en modo alguno podrán tenerse por subsumidos en involuntarios (v. BARREIRO, Marcelo y TRUFFAT, E. Daniel, “Los acreedores involuntarios: una cuestión que ronda las puertas del debate concursal”, LA LEY, 2008-A, 712).

Nota a fallo

Protección del ambiente

Área protegida en la Península de Magallanes. Normas provinciales que arbitrariamente restringieron los derechos de propiedad y a comerciar de una SRL. Omisión de sancionar un plan de manejo que especificara las restricciones a los derechos. Necesidad recíproca entre capitalismo y

Estado. Cuestión ambiental. Rechazo de la indemnización requerida por persona jurídica. CS, 18/11/2021. - *Coihue SRL c. Provincia de Santa Cruz s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios*. 4

Protección del ambiente

Área protegida en la Península de Magallanes. Normas provinciales que arbitrariamente restringieron los dere-

chos de propiedad y a comerciar de una SA. Omisión de sancionar un plan de manejo que especificara las restricciones a los derechos. Cuestión ambiental. Rechazo de la indemnización requerida por persona jurídica. CS, 18/11/2021. - *Apen Aike S.A. c. Provincia de Santa Cruz s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*. 5

[La Corte y los confines del derecho ambiental](#)
José Alberto Esain 6

Otra corriente doctrinaria los denominó “acreedores no informados”, en tanto no han contado con aquella información previa que tendrían los acreedores contractuales o voluntarios para evaluar la conveniencia de otorgar crédito el deudor posteriormente cesante.

Finalmente, también se los ha denominado “acreedores postergantes”, como contracara de los “subordinados” (aquellos acreedores verificados que convinieron con el deudor la postergación de sus derechos respecto de otras deudas; conf. art. 41, ley 24.522) (4).

Subrayamos que, a los fines de este trabajo, tenemos en mente particularmente a aquellos acreedores que padecen de una incapacidad física y/o psíquica grave e irreversible, como se verá. Ello sin perjuicio de la posibilidad de ampliar el espectro de accipiens a otros que también puedan revestir la calidad de involuntarios.

III. La caducidad del dividendo concursal en la quiebra. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y su doctrina

La caducidad de los dividendos concursales se encuentra regulada en la LCQ, art. 224. Se establece allí la pérdida del derecho de los acreedores verificados a percibir los importes que les fueron asignados, provenientes de la liquidación del activo luego de transcurrido un año desde la aprobación del proyecto de distribución. A tales fines, la ley dispone que la caducidad se produce de pleno derecho y que el juez la declarará de oficio. Asimismo se fija el destino de esos fondos caducos para el patrimonio estatal, asignándoles una finalidad especial: el fomento de la educación común.

Bajo estos preceptos normativos se obtiene que se producirá la caducidad del dividendo concursal para aquellos acreedores que, no obstante haber concurrido al proceso universal, cumplido con su carga de verificar su crédito y logrado la sentencia verificatoria, no hubieran solicitado el cobro de la partida que les hubiera sido asignada en el proyecto de distribución de fondos dentro del año de su aprobación.

Como la ley dispone que el transcurso del tiempo produce la caducidad del derecho —y no la prescripción—, es aplicable la regulación de este instituto prevista en el art. 2566 y ss. del Cód. Civ. y Com. y, en consecuencia, aquel término de un año no resulta pasible de suspensión ni interrupción, salvo disposición legal expresa, tal como ya lo había establecido la Corte Suprema (5). Tampoco es aplicable al plazo de caducidad de la LCQ el instituto de la dispensa de la prescripción previsto en el art. 2550 del Cód. Civ. y Com. (6).

Así, y como principio general, solo es necesario el transcurso del plazo contemplado por la ley como único requisito para que se produzca la caducidad del derecho al cobro de las sumas asignadas en el proyecto de distribución aprobado. De allí que no se requiere ninguna notificación previa al acreedor verificado intimándolo a concurrir al proceso a percibir su acreencia bajo apercibimiento de decretar la caducidad.

Sin embargo, esta última premisa se modifica cuando el crédito tiene naturaleza laboral. En tal supuesto, y para el comienzo del término de caducidad, es necesaria la notificación fehaciente al trabajador a fin de hacerle saber que se aprobó el proyecto de distribución final y que tiene fondos a su favor para percibir.

Esta práctica judicial tuvo origen en el fallo de la Corte dictado en los autos “Clínica Marini” (7). Allí el Alto Tribunal hizo lugar al recurso extraordinario que planteó la Fiscalía y revocó la sentencia del *a quo* que había declarado la caducidad del dividendo concursal de los acreedores laborales que no habían concurrido al proceso a percibir las sumas asignadas en el proyecto de distribución de fondos.

En el caso, el Ministerio Público impugnó la constitucionalidad de los arts. 218 y 224, LCQ, en su aplicación a tales acreencias. Para ello, alegó la falta de idoneidad de la publicación de edictos para que este tipo de acreedores tomara conocimiento de la existencia del proyecto de distribución de fondos. Ello sobre la base fáctica de que usualmente transcurren varios años entre la declaración de quiebra y la distribución del producido de la liquidación de bienes. Asimismo, la Sra. Fiscal consideró que, de acuerdo con el convenio de la OIT 173 —ratificado por ley 24.285— no resultaba constitucionalmente admisible que tales fondos fueran asignados al Estado por una presunción de abandono sustentada en una ficción legal, no compatible con la situación descripta.

Así, exceptuados los acreedores laborales del criterio general y en virtud de los efectos jurídicos que trae aparejada la declaración de caducidad, puede afirmarse que la ley presume, frente al mero transcurso del tiempo y la falta de presentación al proceso para el cobro, un desinterés del acreedor que importa un abandono de la propiedad de su crédito. De este modo, esos fondos líquidos producidos por la liquidación del activo fallencial son destinados al patrimonio estatal. Esta posición adoptada por el legislador descarta la posibilidad de que esas sumas de dinero abandonadas se redistribuyan entre acreedores que no hubieren visto satisfechos sus créditos o, en su caso, que sean devueltas al fallido.

La alternativa de solución para rechazar, frente a la caducidad del dividendo concursal, la confección de un nuevo proyecto de distribución u ordenar la restitución de esos fondos al quebrado, encuentra argumentos y respuesta en el fallo de la Corte Suprema, “Carbometal” (8). En efecto, en aquel precedente, tras declarar la constitucionalidad del art. 224, LCQ, el Máximo Tribunal se expidió también sobre aquellos puntos.

Así, para rechazar la posibilidad de devolución al fallido de los fondos caducos, el voto de la mayoría alegó que la culminación del proceso de quiebra mediante el reparto o distribución entre los acreedores del producto de la liquidación o realización del activo tenía para los acreedores la fuerza de pago; en consecuencia, todas las operaciones que en la quiebra precedían al reparto y distribución citados solo eran preparatorias de ese pago. Sobre tales bases la Corte sostuvo que en tanto tales actos configuraban un pago a los acreedores verificados del corres-

pondiente dividendo concursal, ello traía como consecuencia para el quebrado la pérdida de la propiedad sobre tales fondos.

La Corte también dio respuesta a la segunda posición que planteaba que con el dinero no percibido debía realizarse una nueva distribución del dividendo concursal entre los acreedores para cancelar el saldo insatisfecho de su crédito. Fue entonces, sobre la premisa inicial de que la asignación de las sumas al acreedor en el proyecto de distribución configuraba un pago que importaba la liquidación de su deuda, que sostuvo que ello extingue la obligación entre el particular acreedor y el quebrado con carácter definitivo e irrevocable; tanto más cuando el pago del dividendo concursal se producía en un ámbito judicial.

Así fue que la Corte, argumentado que la asignación de ciertas sumas a los acreedores en el proyecto de distribución de fondos configuraba un pago realizado por el fallido que tenía la virtualidad jurídica de extinguir la deuda, concluyó que no era posible la reversión de los dividendos concursales al deudor fallido ni a los acreedores insatisfechos.

Como dijimos, el Máximo Tribunal en aquel precedente también se expidió respecto de la constitucionalidad del art. 224, LCQ. En este sentido y utilizando aquellos razonamientos, concluyó que no había violación al derecho de la propiedad ni al de igualdad previstos en los arts. 16 y 17, CN. Para así decidir, analizó su validez desde la perspectiva tanto del acreedor como del deudor.

Desde la posición del fallido, explicó que este no era privado de algo que le pertenecía, en tanto que en esta etapa de la quiebra, en donde existe proyecto de distribución aprobado y firme, los fondos pertenecen al acreedor y no al quebrado; en consecuencia, no había agravio constitucional a su derecho de propiedad.

De otro lado y desde el punto de vista del *accipiens*, sostuvo la Corte que tampoco había violación al derecho de propiedad, pues era facultad del legislador reglamentar el ejercicio y extinción de las acciones contra el fallido. En tal orden de ideas, explicó que aquel razonablemente las había acotado al cobro del dividendo concursal que surgía del proyecto de distribución aprobado. También analizó su constitucionalidad desde el derecho a la igualdad; así, dijo que la no reversión del pago a la masa, para realizar un nuevo proyecto de distribución para los créditos insatisfechos, no significa ninguna contribución adicional impuesta a los acreedores sino mera limitación de la garantía del deudor.

Descartada la inconstitucionalidad del art. 224, LCQ, sobre la base conceptual de que los fondos ya caducos no pertenecen al fallido ni a los restantes acreedores insatisfechos y que por tal razón aquellos carecen de derecho sobre ellos, frente a la presunción legal de que el acreedor que no concurrió al proceso universal a percibir el crédito asignado renunció a su derecho; tales bienes deben ser calificados como bienes que fueron abandonados a favor del Estado, tal como sucede en el supuesto de herencias vacantes (9).

En definitiva, y sobre estas premisas, es que el art. 224, LCQ, dispone la caducidad

del dividendo concursal y el giro de esos fondos al Estado para el fomento de la educación común.

En lo que a este trabajo interesa, la amplitud del término que refiere al “fomento de la educación común” que utilizó en la norma el legislador, plantea el interrogante respecto de qué Estado se trata. O, dicho de otro modo: ¿es el nacional, el provincial o el municipal el destinatario final de aquellos fondos caducos de las quiebras? ¿dependerá ello de la jurisdicción en la que tramitó el proceso?

La posición que se adopte al respecto no resulta un tema menor. Así, pues, de ella dependerá la virtualidad práctica que pudiera alcanzar la reforma que proponemos y permitirá resolver —o, cuando menos, mitigar— con reglas de equidad la problemática de los acreedores involuntarios.

Obsérvese, en este sentido, que si todos los dividendos concursales caducos de todas las quiebras del país fueran giradas solo a un único fondo común, sin tener en cuenta cuál fue la jurisdicción que los devengó, es claro que ello elevará su saldo final a distribuir entre quienes fueran sus beneficiarios. Tal circunstancia permitirá en los hechos que el reparto de las sumas caducas finalmente destinadas al pago del crédito de los acreedores involuntarios —cuya protección final por mandato constitucional y convencional deviene no solo necesaria, sino obligatoria— se concrete de acuerdo con principios de equidad. En este sentido, entendemos que no es causal relevante de distinción, para los fines aquí pretendidos, la jurisdicción desde donde hubieran provenidos esos fondos. Tal razonamiento deviene necesario sobre la premisa principal de que no es posible desconocer la concentración económica que existe en la jurisdicción Nacional y, en consecuencia, el mayor volumen de quiebras que tramitan por ante la Justicia Nacional en lo Comercial (y, por efecto mediato, la potencialidad y alta probabilidad de que los dividendos concursales caducos fueran mayores a los que pudieran devengarse en el resto de las jurisdicciones del país).

Para dar respuesta definitiva al punto que refiere a cuál jurisdicción debe ser la destinataria de esos fondos caducos, resulta menester detenernos aquí en el contenido de la ley 2990 que dictó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el posterior análisis de constitucionalidad que efectuó la Corte Suprema en el fallo “Beaudean Ricardo s/ quiebra”, del 7/2/12.

En efecto. La legislatura de la Ciudad dictó la ley 2990 que reglamentó la LCQ (art. 224). Allí se dispuso que los dividendos concursales caducos de las quiebras que hubieran tramitado ante los juzgados nacionales de Primera Instancia en lo Comercial con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían ser girados al Ministerio de Educación de dicha jurisdicción, para el fomento de la educación común dictada en ese ámbito (10). En definitiva, por acto legislativo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió que esos fondos provenientes de las quiebras eran patrimonio suyo (11).

Como adelantamos, la Corte Suprema en los autos “Beaudean Ricardo s/ quiebra” analizó el contenido de la legislación local

estatal...”. Art. 2: “Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplicará a los procesos de quiebra tramitados ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Comercial con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...”.

(11) Ley 2990, art. 6: “...la Procuración General designará un representante que inste todas las acciones necesarias para la remisión de los mismos al patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

www.saij.gov.ar, consulta del 4.5.20.

(7) CS, “Clínica Marini S.A. s. quiebra”, 1/8/2013, Fallos: 336:908.

(8) CS, “Carbometal s/ quiebra”, 14/11/2006, LA LEY 22/02/2007, 3.

(9) Cód. Civ. y Com.: 2241. “Declaración de vacancia. A pedido de cualquier interesado o del Ministerio Público, se debe declarar vacante la herencia si no hay herederos aceptantes ni el causante ha distribuido la totalidad de los bienes mediante legados. Al declarar la vacancia, el

juez debe designar un curador de los bienes. La declaración de vacancia se inscribe en los registros que corresponden, por oficio judicial”.

(10) Ley 2990, art. 1: “Concepto. Los dividendos caducos previstos en el artículo 224 de la Ley 24.522 y sus modificatorias deberán ser girados a favor del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o dependencia que en el futuro la reemplace, con exclusivo destino al fomento de la educación común, entendiéndose por tal la pública de gestión

(4) STEMPELS, Hugo J. “Los Llamados Acreedores Involuntarios. Los Acreedores ‘Postergantes’”, VII Congreso Argentino de Derecho Concursal y V Congreso Iberoamericano sobre la Insolvencia.

(5) Conf. CS, “Sud América T. y M. Cía. de Seg. S.A. c/ S. A. S. Scandinavian A. S. s/ cobro”, 13/12/1988, Fallos: 311:2646.

(6) HERRERA, Marisa - CAMELO, Gustavo - PICASSO, Sebastián, “Código Civil y Comercial de la Nación. Comentario”, t. VI, p. 299, disponible en línea en

en virtud del recurso extraordinario federal interpuesto en los términos del art. 14, 3er párr., ley 48, por el Ministerio de Educación de la Nación. El Máximo Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la ley 2990 por ser contraria al art. 224, LCQ, y a los arts. 75, inc. 12, y 126, CN. Consideró, en síntesis, que aquella normativa estaba reglamentando el destino de los fondos caducos de las quiebras cuya atribución era competencia exclusiva del Congreso Nacional.

Para así decidir, remitió a los fundamentos vertidos por el Procurador Fiscal —a excepción del 5º párrafo del acápite IV (12)—. En su dictamen, el Procurador señaló que el art. 75, inc. 12, CN, expresamente dispone que corresponde al Congreso de la Nación dictar las leyes sobre bancarrotas y que, asimismo, el art. 126, CN, prohíbe a las Provincias ejercer el poder delegado a la Nación y expedir leyes sobre esa materia. En este sentido, agregó que la Corte Suprema ya había decidido la validez de las legislaciones locales siempre que no se entrometieran en materias que la Constitución hubiera concedido en términos expuestos al Congreso Nacional, que el ejercicio de tales poderes no hubiera sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando no hubiera incompatibilidad en el ejercicio de tal poder por estas. Sobre la base de estas premisas, en las cuales la Constitución expresamente prohíbe a las demás jurisdicciones dictar leyes sobre bancarrotas y atribuye al Congreso Nacional tal facultad, advirtió que el art. 224, LCQ, había dispuesto que el destino de los dividendos concursales debía derivarse al patrimonio estatal para el fomento de la educación común sin que en esa normativa el Congreso Nacional hubiera señalado una distinción sobre a cuál jurisdicción en particular esos fondos debían finalmente ser girados. A partir de tales argumentos sostuvo el Procurador Fiscal que la ley 2990 no podía modificar, alterar, aclarar, interpretar ni reglamentar una ley dictada por el Congreso Nacional sobre bancarrotas; y, en consecuencia, correspondía solo a este Poder, de acuerdo con sus facultades delegadas por las provincias, establecer el destino de los dividendos concursales caducos. Tanto más cuando, según ley 26.206, el financiamiento de la educación común era responsabilidad concurrente del Estado Nacional y las provincias.

Fue así que la Corte, como dijimos, con remisión al dictamen del Procurador Fiscal, fundó la inconstitucionalidad de la ley 2990, que establecía que los fondos de los dividendos concursales caducos debían ser girados al Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. La reforma propuesta

Como adelantamos al iniciar este trabajo, a los fines de justificar la necesidad de derogar el régimen actual, en los acápitales anteriores hemos analizado los institutos jurídicos que contiene el texto del art. 224, LCQ, y aquellos otros vinculados en el plan de reforma; todos ellos examinados sobre la base de la doctrina que elaboró la Corte.

Ello así, creemos que como alternativa legislativa podría replicarse para los acreedores involuntarios aquella solución que para los trabajadores accidentados frente a la quiebra de su empleador brindaba el

fondo de garantía creado por el art. 10 de la ley 9688. Este fondo, en definitiva, se hacía cargo del pago de la indemnización al trabajador derivada del accidente de trabajo. El fondo se constituía con los saldos provenientes de las indemnizaciones que hubiera correspondido abonar por causa del fallecimiento de aquellos que no hubieran dejado causa-habientes con derecho a aquellas; con las rentas ya constituidas, cuyos beneficiarios hubieran fallecido sin dejar causa-habientes de acuerdo con las leyes vigentes al momento de producirse el accidente; con el importe de las indemnizaciones y de las rentas, ingresadas y pendientes de pago, cuyo derecho al cobro hubiera prescripto o prescribiere de acuerdo con el art. 19 de la ley 9688; con el aporte establecido por el dec.-ley: 8.064/1957; y con el importe de las multas que se hubieran impuesto por incumplimiento a la ley 9688.

Así, podría procederse a la creación de un fondo de garantía con destino al pago del capital del crédito de los acreedores quirografarios generado en una acción u omisión imputable al fallido, a consecuencia del cual aquellos padecieran un daño grave e irreversible a su salud física y/o psíquica.

V. Fundamentos y análisis de razonabilidad de un tratamiento particular al acreedor involuntario en la quiebra

Son varios los fundamentos y las perspectivas desde la que puede analizarse el tema. Todas ellas dan nacimiento y sentido al contenido de la reforma que proponemos. Su desarrollo dejará entrever la necesidad social, jurídica, política e institucional de su incorporación.

Así, si examinamos el caso desde una perspectiva social, es claro que el acreedor involuntario en tanto aquella persona que padece un daño grave e irreversible en su salud física y/o psíquica, se encuentra colocado en una posición de extrema vulnerabilidad. Y ello es así con más razón cuando, en ciertos supuestos, quienes pudieran padecer el daño fueran personas menores de edad. Obsérvese que, a pesar de las distintas conclusiones a las que arribaron los jueces que intervinieron en los fallos de la Corte que han abordado la cuestión, todos los votos son coincidentes en ese punto, como ilustra el precedente “Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/quiebra s/incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros” del 6/11/18 (13).

A esto agregamos que, tal como se desprende del voto de la conjuer Dra. Graciela Medina en el precedente posterior que emitió la Corte en su versión integrada (“Institutos Médicos Antártida s/quiebra s/inc. de verificación por R.A.F. y L.R.H. de F, del 29/03/19”) (14), es altamente probable —como allí ocurrió— que la calidad de vida del acreedor involuntario se vea agravada como consecuencia inmediata de la falta de cobro de la acreencia que le permita contar con los recursos económicos necesarios para obtener las prestaciones médicas y aquellas otras de rehabilitación, alimentarias y de esparcimiento; todas ellas indudables para evitar el desmejoramiento de su salud y calidad de vida.

Desde una posición jurídica, el grado de incapacidad física y/o psíquica grave e irre-

versible del acreedor involuntario, torna de aplicación de modo directo las normas de la “Convención sobre Derecho de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobado mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13/12/2006” (en adelante, “CDPD”). Recuérdese que tal instrumento fue incorporado a nuestra legislación por ley 26.378, y que, de acuerdo con los términos del art. 1º, 2do. párr., los acreedores involuntarios deben considerarse incluidos dentro del ámbito de protección que la CDPD les otorga a las personas discapacitadas (15).

En lo que a nosotros interesa, y considerando la incapacidad grave e irreversible de aquellas personas que son alcanzadas por este proyecto, podemos decir que dentro del ámbito de resguardo de la CDPD esta les reconoce expresamente los siguientes derechos: en el art. 10, el goce efectivo del derecho a la vida en igualdad de condiciones con los demás, en el art. 5º el derecho a la igualdad y a su protección legal implementando medidas de acción positiva, en el art. 17 el derecho al respeto de su integridad física y mental, en el art. 19 el derecho a vivir en forma independiente y ser incluido en la comunidad, en el art. 24 el derecho a la educación, en el art. 25 el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud el que incluye el derecho a su rehabilitación, en el art. 27 el derecho a trabajar, en el art. 28 el derecho a un nivel de vida adecuado para ella y su familia, que abarca su alimentación, vestido, vivienda adecuada, la mejora continua de sus condiciones de vida y a la protección social y, en el art. 30, el derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Del recorrido del texto convencional se observa que, frente al reconocimiento a las personas con discapacidad de cada uno de esos derechos, el Estado se compromete a promover, reconocer y asegurar medidas para alcanzarlos. En este sentido es que la Convención, con el objetivo de lograr el efectivo goce de los derechos allí reconocidos y su protección, colocó en cabeza del Estado una serie de obligaciones cuyo esquema principal está previsto en el art. 4º.

Sobre el punto, y en lo que aquí interesa, específicamente aquella normativa establece que los Estados como parte integrante de sus obligaciones generales se comprometen, a fin de asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales allí reconocidos, a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole, a tomar todas las medidas pertinentes, incluidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, a tener en cuenta en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad, a abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención y a velar por que las autoridades e instituciones actúen conforme a lo dispuesto en ella —entre otras—.

Así, y tal como se desprende del contenido expreso del art. 4º, el Estado Argentino se

obligó, mediante la suscripción de la CDPD, a examinar, revisar, producir legislación y elaborar políticas y programas que permitan hacer efectivos los derechos reconocidos a las personas discapacitadas.

Es necesario reiterar que la CDPD fue incorporada como derecho interno mediante ley 26.378 y, posteriormente, mediante ley 27.044 se le otorgó jerarquía constitucional.

Ahora bien, la protección debida a los derechos de los acreedores involuntarios no solo se obtiene mediante el contenido de la CDPD, sino que, como herramienta convencional alternativa y coadyuvante, aquellos también son resguardados por los arts. 4, 5, 11, 24, 25 y 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (16) y los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (17). Todos ellos son tratados internacionales de idéntica materia que gozan de la misma jerarquía constitucional.

A mayor abundamiento, en el supuesto de que quienes padecieran la incapacidad psíquica y/o física grave e irreversible fueran niños o niñas, el resguardo y reconocimiento de sus derechos obtiene máximo cuidado a través de la Convención de los Derechos del Niño; en particular, a partir de los arts. 3º, 23, 24 y 27, e incluso por el art. 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De acuerdo con el contenido de los tratados mencionados y a los fines de meritar, desde una perspectiva política e institucional la conveniencia de este proyecto, es necesario referir la incorporación de los textos internacionales a nuestra normativa interna.

El art. 75, inc. 22, CN, a partir de la reforma de 1994, les concedió jerarquía superior a las leyes; luego, y en relación con las convenciones de derechos humanos que allí detalló, amplió su virtualidad jurídica y normativa cuando dispuso que estos tenían jerarquía constitucional, que no derogaban artículo alguno de la primera parte de la Constitución y que debían entenderse complementarios de los derechos y garantías allí reconocidos. Por último, el texto constitucional agregó que similar posición tendrían aquellos otros de análoga temática que fueran incorporados con posterioridad de acuerdo al procedimiento previsto (18).

En este sentido, y para comprender la trascendencia que tiene para la Argentina la incorporación de aquellos textos internacionales a nuestro derecho nacional, interesa aquí recordar que, conforme la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (19) —acuerdo del que la República Argentina es parte—, los Estados no pueden alegar su derecho interno como justificación para dejar de cumplir con las obligaciones asumidas (cfr. art. 27).

Ahora bien, como vimos, la CDPD y los restantes tratados internacionales que también protegen los derechos de las personas que se encuentran en la situación de los acreedores involuntarios, más allá de los reconocimientos de derechos que allí se realizan, obligan al Estado Nacional a llevar adelante diversas medidas legislativas y/o de otro carácter, a fin de lograr el efectivo goce de los derechos reconocidos (20). En este sentido refieren a

(12) En donde el Procurador Fiscal sostuvo que la única interpretación posible para la creación de un Registro Nacional de concursos y quiebras a fin de anotar los procesos de todas las jurisdicciones, era la efectiva defensa del crédito nacional.

(13) v. a modo de ejemplo el fallo dictado por la Corte Suprema en autos “Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/ quiebra s/ incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros”, 06/11/2018, en voto de mayoría en considerando 7; en voto en minoría del Dr. Maque-

da, considerando 10, en voto del Dr. Rossati, consid. 13.

(14) v. “Institutos Médicos Antártida s/ quiebra s/ inc. de verificación (R.A.F. y L.R.H. de F.)”, 29/03/19, considerando 6.

(15) Art. 7º: “...Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias, físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

(16) Los artículos mencionados de la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen el derecho a la vida, a la integridad personal, la dignidad, igualdad, protección judicial efectiva, desarrollo progresivo de los derechos sociales, económicos y culturales.

(17) Los artículos mencionados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

(18) Art. 75, inc. 22, CN: “...Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

(19) Aprobada por ley 19.865.

(20) v., en este sentido, art. 2º del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; v. art. 4 de la CDPC; v. art. 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos; v. art. 4 Convención sobre los Derechos del Niño.

la obligación de derogar leyes incompatibles con las convenciones y, asimismo, a llevar adelante medidas concretas para lograr el efectivo goce de aquellos derechos.

Así las cosas, podemos concluir que la incorporación al derecho interno de los tratados internacionales prevista el art. 75, inc. 22, CN, la posterior jerarquía constitucional que caracteriza a los de derechos humanos, las obligaciones que asumen los Estados parte de adoptar medidas internas, a fin de hacer efectivos esos derechos, el contenido del art. 27 de la Convención de Viena que impide a los Estados alegar su derecho interno como argumento para no cumplir con las prescripciones previstas en los tratados, la omisión del Poder Ejecutivo y Legislativo de promover, incorporar y dictar políticas tendientes a solucionar el problema aquí planteado y, por último, ante los defectos que por efecto trae aparejada la doctrina que adoptó la Corte Suprema en su integración formal, al no amparar los derechos del sujeto vulnerable, el Estado Argentino se encuentra expuesto a una posible denuncia por la violación a los derechos humanos protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos ante su Comisión. Ello así, de acuerdo con su ámbito de competencia y actuación previstos en el art. 44 y ss. Adicionalmente, el Estado argentino también se encuentra expuesto a una potencial responsabilidad internacional por el daño producido por el hecho ilícito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (de acuerdo a los arts. 51, 61, 63, 67 y 68 de aquel tratado) (21).

Son, en consecuencia, las premisas que surgen de los párrafos anteriores las que generan la plataforma fáctica y jurídica que dan nacimiento y fundamento al contenido de la reforma que proponemos.

No obstante, creemos necesario ensayar ciertos argumentos que expliquen su razonabilidad.

De allí que analizaremos si el medio utilizado es adecuado para alcanzar los fines que se pretenden y no conlleva una prohibición específica contenida en la Constitución Nacional o en las leyes de la República.

Concretamente, examinaremos si la quita de los fondos de los dividendos caducos provenientes de las quiebras al fomento de la educación pública y su posterior reasignación para el pago del crédito de los acreedores involuntarios resultan ser un medio adecuado y razonable para lograr la efectiva protección de estas personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad. Insistimos en el hecho de que la posición de estos *accipiens* se ve agravada por la falta de pago de su acreencia a consecuencia de la quiebra deficitaria de su deudor y la naturaleza quirografaria de su crédito.

(21) En tal sentido, CS, "Carranza Latrubesse, Gustavo c/Estado Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores - Provincia del Chubut", 06/08/2013, considerando 10). "De esta manera, el sistema de la Convención Americana y las recomendaciones de su artículo 51.2 no hacen más,

A fin de llevar adelante este examen, debemos destacar ciertas premisas que sobre el punto surgen de la doctrina reiterada de la Corte.

En este sentido, el Máximo Tribunal expuso que en virtud del principio de separación de poderes no es de competencia de los jueces determinar el modo de realización de los fines de una determinada institución jurídica. Es que esta atribución es propia de los poderes políticos. En tal orden de ideas, no cabe a los tribunales juzgar el acierto o conveniencia del medio arbitrado por estos para alcanzar el fin propuesto (22). Así, pues, ello corresponde al ámbito de funciones privativas de los otros poderes del Estado, los que tienen amplio margen para definir las medidas que estimen más oportunas, convenientes o eficaces para el logro de los objetivos propuestos.

Expresado, entonces, cuál debe ser el análisis concreto a fin de meritarse la razonabilidad de la reforma, las premisas y criterios fijadas por la Corte que deben integrar su examen, nos someteremos a su estudio.

Inicialmente debemos advertir que los fondos caducos de los dividendos concursales en las quiebras, que hoy según texto del art. 224, LCQ, son destinados a la educación pública, se generan luego de haber transcurrido el largo camino de liquidación de los activos, haber sido aprobado el proyecto de distribución de fondos y haberse consumido el plazo de un año sin que los acreedores se hubieran presentado a cobrar. Es decir que esos fondos líquidos, por presunción legal abandonados por los acreedores, nacen en el ámbito de la quiebra como proceso universal en donde todos los créditos del deudor ingresan a la masa a través de una sentencia verificatoria que reconoce su existencia y extensión. Agregamos que la práctica señala que son ciertamente excepcionales los casos en que los acreedores quirografarios consiguen obtener la satisfacción íntegra de su crédito; y esto sucede como consecuencia de la insuficiencia del patrimonio del fallido para solventarlo.

Ahora bien, desde este escenario, y considerando el modo y ámbito en donde esos capitales son devengados, es razonable pensar que los acreedores no deberían ser excluidos de ese espacio propio que dio nacimiento a sus créditos. Y, de este modo, parece lógico pensar, como una alternativa válida, que esos fondos sean destinados a la satisfacción de los créditos de aquellos acreedores que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, en lugar de ser extraídos de su ámbito propio para luego ser destinados al fomento de la educación pública.

Incluso podría pensarse que, por vía elíptica, frente a la falta de respuesta del

ni menos, que conferir operatividad, in concreto, a un principio inconcuso de Derecho Internacional, en buena medida ya anunciado: toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente (Corte Permanente de

derecho interno a la problemática planteada, el estado actual de nuestra legislación falencial, el destino previsto legalmente de los fondos de los dividendos concursales y la doctrina que sentó la mayoría de la Corte en los autos "Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia s/ quiebra s/ incidente de verificación de crédito por L.A.R. y otros", del 6/11/18, en definitiva, son los acreedores involuntarios al ser privados de aquellos dividendos quienes terminan soportando, al menos en una porción, el financiamiento de la educación pública. Ello así, pese a que esta última constituye una responsabilidad concurrente del Estado Nacional y de los Estados Provinciales según sus respectivas jurisdicciones (arts. 9 y 12, ley 26.206).

Advertimos también que de encontrar la situación de los acreedores involuntarios solución o, cuando menos, paliativo, en el mismo espacio de los procesos universales donde el crédito se originó; tal situación tendría la potencialidad de propiciar la disminución del gasto público. Ello, pues entendemos que es finalmente el Estado, frente a la falta de recursos del acreedor, el que tiene la obligación de otorgarle asistencia y brindarle las prestaciones necesarias para su cuidado.

Finalmente, y en el mismo camino del examen de razonabilidad de la reforma propuesta, entendemos que ella no sería susceptible de reproche constitucional por tratarse de una política adoptada por el Poder Legislativo como órgano constitucional habilitado.

VI. Conclusiones

La agobiante situación que padecen los acreedores involuntarios en las quiebras y, en particular, la de aquellos que padecen de una incapacidad física y/o psíquica grave e irreversible por conductas u omisiones del fallido, exige a todos los operadores jurídicos instar medidas concretas y eficaces que permitan brindarles una solución inmediata. Ello así, para morigerar el impacto negativo de la insolvencia de su deudor; evitar un mayor daño a su salud y lograr una mejora en su calidad de vida.

Asimismo, y frente a la inestabilidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema, es necesario otorgar seguridad jurídica a los acreedores privilegiados (en particular, los hipotecarios) respecto de la solidez, firmeza, inmutabilidad y eficacia de su privilegio frente a la quiebra de su deudor. Ello para evitar que, por efecto del estado actual de la legislación y la jurisprudencia, se encarezca el acceso al crédito. La reforma aquí propuesta intenta alcanzar ese objetivo adoptando soluciones que, en definitiva, no resulten lesivas del crecimiento económico.

Justicia Internacional, "Chorzów Factory (jurisdiction)", sentencia N° 8, 26-7-1927, Serie A, n° 9, p. 21 *vid.* Corte IDH, "Perozo y otros vs. Venezuela, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas", sentencia del 28.1.09, Serie C N° 195, párr. 404 y sus citas).

La necesaria protección de los derechos humanos, de acuerdo con el reconocimiento efectuado en los tratados internacionales y convenciones de las que la Argentina es parte, exige al Estado Nacional, para evitar responsabilidad internacional, la adopción de medidas de acción positiva, con el objeto de torcer las consecuencias negativas que trae aparejada a los acreedores involuntarios la insatisfacción de su crédito.

La reforma parcial del art. 224 de la LCQ, a través de la cual se intenta redireccionar los fondos de los dividendos concursales caducos actualmente asignados al fomento de la educación pública, con el objetivo de satisfacer los créditos de los acreedores involuntarios que padezcan de una incapacidad psíquica y/o física grave e irreversible, intenta dar una solución o, cuando menos, mitigar el problema de su incobrabilidad.

El universo de acreedores involuntarios que son alcanzados por esta reforma podría ser ampliado de acuerdo con la mayor cuantía y extensión de los dividendos concursales caducos que fueran devengados en los procesos universales.

El cambio de destino de los fondos que aquí se propone resulta un remedio que corrige una previsión legal de dudosa constitucionalidad (23); y constituye un medio adecuado y razonable para lograr la efectiva protección a estas personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/900/2022

Más información

[Martínez, Marisol](#), "Régimen de privilegios: bloque federal de convencionalidad y acreedor involuntario. La igualdad de los desiguales no es igualdad ante la ley", Rccyc 2019 (agosto), 221, TR LALEY AR/DOC/1744/2019

[Olmo, Juan Pablo - Scasserra, Selene I.](#), "Mezcla rara de infancia, discapacidad, privilegios concursales, acreedores involuntarios y conjuces. ¿qué justicia queremos?", SJA 22/05/2019, 19, JA 2019-II, TR LALEY AR/DOC/1439/2019

Libro recomendado

[Ley de Concursos y Quiebras. Ley 24.522](#). Autores: Junyent Bas, Francisco - Molina Sandoval, Carlos A. Edición: 5ª, 2021 Editorial: La Ley, Buenos Aires

(22) Fallos: 317:126; 324:3345; 325:645, entre otros.
(23) En tal sentido: ROUILLON, Adolfo A.N., "Régimen de Concursos y Quiebras. Ley 24.522", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2017, 17ª ed. actualizada y ampliada, 2ª reimpr., p. 367.

Nota a fallo

Protección del ambiente

Área protegida en la Península de Magallanes. Normas provinciales que arbitrariamente restringieron los derechos de propiedad y a comerciar de una SRL. Omisión de sancionar un plan de manejo que especificara las

restricciones a los derechos. Necesidad recíproca entre capitalismo y Estado. Cuestión ambiental. Rechazo de la indemnización requerida por persona jurídica.

1. - Dado que la prohibición dispuesta por la Provincia de Santa Cruz a hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudie-

ra comprometer el destino de las tierras ubicadas en una zona de reserva (ley 2492 y disp. 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de los derechos de propiedad de una SRL; el cumplimiento de tales prohibiciones no puede ser exigido a esta hasta que aquella establezca el régimen definitivo de restricciones

al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes y tampoco la disp. 6/2004 en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

2. - Si bien el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades

provinciales adoptasen un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del Parque Provincial Península de Magallanes, resulta prudente abrir un breve e improrrogable período dentro del cual tenga la posibilidad de adoptar esa medida, ello para no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente.

3. - Corresponde rechazar el pedido de la sociedad comercial para que se repare el daño moral, pues no resulta admisible reconocer a una persona jurídica perjuicios de esa índole.
4. - La regulación de la Provincia de Santa Cruz al vedar —por décadas— la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de tierras, hasta el dictado de un plan de manejo del área que nunca vio la luz, afectó en forma arbitraria el derecho de propiedad y de comerciar de una SRL; en tanto el proceder de la provincia revela, en este aspecto puntual, una ausencia de razonabilidad y coherencia, y demuestra una irresolución que colocó en una situación de incertidumbre jurídica la posición subjetiva de la actora sin instrumentar medidas apropiadas para conjugar armónicamente la tutela ambiental y el desarrollo sustentable del área en cuestión (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
5. - Impedir de modo prácticamente absoluto el derecho a disponer de la propiedad y de comerciar, supeditado al dictado de un plan de manejo de área que la Provincia debía sancionar y no ha hecho importa una alteración esencial a los derechos de propiedad y de comerciar de la actora, pues no se trata de discutir la finalidad de tutela ambiental aducida por la provincia ni sus competencias constitucionales a tal efecto, sino de reprobar la desidia en que incurrió al prohibir (en forma indiscriminada) toda actividad de la actora y no concretar el respectivo plan, que era y es —precisamente— la herramienta ambiental ideada por ella para la adecuada gestión del área y a los derechos de la actora (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
6. - La decisión de las autoridades provinciales que mantuvo indefinidamente un esquema transitorio de prohibiciones respecto de las tierras que conforman una reserva se exhibe como una afectación ilegítima del derecho de propiedad de la parte actora; sumado a la irresolución de estas en no determinar —en concreto— los alcances específicos de

las restricciones con miras a la tutela ambiental y, en caso de que el sacrificio excediese las normales cargas de la vida en sociedad, resarcir el perjuicio (arts. 14, 16 y 17, CN), ello torna admisible la responsabilidad del estado provincial por actividad ilícita (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).

7. - Los derechos no son absolutos y tampoco lo son las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos; en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado, sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (arts. 1º, 19 y 28, CN) (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
8. - El principio de razonabilidad repele toda arbitrariedad de las autoridades estatales y exige que sus conductas (en lo que se hace y en lo que se deja de hacer) estén primariamente fundadas en las exigencias constitucionales, antes que en el capricho o el libre arbitrio y la nuda voluntad de las autoridades nacionales, provinciales y municipales (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
9. - El medio ambiente comprende el conjunto de elementos vivos e inertes, naturales y artificiales que, pese a su heterogeneidad, funcionan de modo integrado, conformando un sistema; es un conjunto, porque está compuesto por una pluralidad de elementos reconocibles en su individualidad; son heterogéneos, ya que algunos tienen vida y otros solo existencia, pueden ser naturales o artificiales; poseen un funcionamiento integrado, habida cuenta de que los elementos que componen el ambiente se relacionan según pautas de coexistencia y/o convivencia (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
10. - En la mirada del constituyente se aprecia al ambiente como un sistema en el que el hombre (en su faz individual y colectiva) tiene el deber de asegurar (y/o contribuir) que sus elementos heterogéneos (naturales y culturales) interactúen en equilibrio (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
11. - La tutela ambiental no se concentra en una visión antropocéntrica, pues la Constitución consagra la protección ambiental como un derecho-deber del individuo y de la sociedad en su conjunto; y el ser humano, en tanto no es el creador de la naturaleza, tampoco puede ser el justificador intelectual de su protección o desprotección, de modo que, en nombre de

cierta calidad de vida humana, no podría convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio medioambiental (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).

12. - Al ser el ambiente un bien que excede al ser humano y a su tiempo presente, la Constitución impone un deber de solidaridad intergeneracional y de desarrollo sustentable (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
13. - El cuidado del medio ambiente (su uso racional) requiere la convergencia de quien produce (internalizando al ambiente como un bien, antes que un costo) y de quien consume (racionalizando sus pautas de consumo) y, en ese contexto, las autoridades públicas tienen el indelegable deber de educar en el consumo y de regular —en forma razonable— las actividades productivas en función de la política ambiental (arts. 41 y 42, Constitución Nacional) (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
14. - Toda vez que la Constitución Nacional —y la de la Provincia de Santa Cruz— reconocen el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, y el deber de las autoridades de proveer a la protección del patrimonio natural y cultural, como así también a la diversidad biológica, la decisión de la demandada que declara un área de su territorio como Reserva o Parque Provincial se inscribe en el cumplimiento de tal mandato constitucional y, por lo tanto, no resulta jurídicamente reprochable (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
15. - El punto de equilibrio entre los derechos de propiedad y de comerciar con el “derecho-deber” a un ambiente sano y equilibrado exige recordar que, en el sistema capitalista contemporáneo, Estado y mercado se necesitan recíprocamente: el Estado demanda del mercado los recursos económicos sin los cuales resultaría inviable para cumplir con sus cometidos fijados por la Constitución y las normas infraconstitucionales con aquella compatibles; y el Mercado demanda del Estado el sostenimiento de reglas de juego que otorguen previsibilidad a los intercambios (del voto de los Dres. Rosatti y Maqueda).
16. - Corresponde declarar la invalidez de las prohibiciones establecidas en la ley 2492 de la Provincia de Santa Cruz (y sus antecesoras) y la disp. 6/2004 del Consejo Agrario, pues la severa limitación al ejercicio de los derechos de la parte actora no se debió a urgencias objetivas vinculadas con la protección del ambiente, sino a fallencias en el proceso decisorio de las au-

toridades provinciales, máxime cuando la Provincia no ha ofrecido justificación alguna para haber postergado recurrentemente y, al cabo, para diferir sine die la obligación de sancionar el Plan de Manejo establecido por los arts. 2º y 3º de la ley 2316 y, al mismo tiempo, mantener la prohibición de realizar cualquier explotación sobre los inmuebles pertenecientes a los particulares situados dentro del área protegida (del voto del Dr. Rosenkrantz).

17. - Las normas y los actos de la Provincia que han impedido a una SRL explotar sus inmuebles ubicados en un área de reserva no cumplen con ninguno de los requisitos de razonabilidad de las leyes y, en general, de la actividad estatal, puesto que no son un medio para el logro de fines legítimos. La prórroga continua 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 omitido plan de manejo del territorio—, sino la de compensar la falla institucional en virtud de la cual el gobierno provincial ha fracasado sistemáticamente en dictar el plan de manejo con el consiguiente régimen de usos permitidos de los terrenos ubicados dentro del área protegida (del voto del Dr. Rosenkrantz).
18. - Las restricciones vigentes en Santa Cruz desde 1993, por su indefinición respecto de su alcance y de su límite temporal, socavan totalmente el derecho de propiedad, pues 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 (arts. 14 y 17) (del voto del Dr. Rosenkrantz).

CS, 18/11/2021. - Coihue SRL c. Provincia de Santa Cruz s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios.

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/183553/2021]

[El fallo *in extenso* puede consultarse en Atención al Cliente, <http://informacionlegal.com.ar> o en Proview]

Protección del ambiente

Área protegida en la Península de Magallanes. Normas provinciales que arbitrariamente restringieron los derechos de propiedad y a comerciar de una SA. Omisión de sancionar un plan de manejo que especificara las restricciones a los derechos. Cuestión ambiental. Rechazo de la indemnización requerida por persona jurídica.

1. - Dado que la prohibición dispuesta por la Provincia de Santa Cruz a hacer subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras ubicadas en una zona de reserva (ley 2492 y disp. 6/2004 del Consejo Agrario) constituye una vulneración inconstitucional de los derechos

de propiedad de una SA; el cumplimiento de tales prohibiciones no puede ser exigido a esta hasta que aquella establezca el régimen definitivo de restricciones al dominio aplicable a los inmuebles privados ubicados dentro del Parque Provincial Península de Magallanes y tampoco la disp. 6/2004, en cuanto le impide ofrecer todo tipo de servicios al turismo.

2. - Si bien el plazo transcurrido ha sido más que suficiente para que las autoridades provinciales adoptasen un régimen definitivo y razonable de limitaciones al dominio dentro del Parque Provincial Península de Magallanes, resulta prudente abrir un breve e improrrogable período dentro del cual tenga la posibilidad de adoptar esa medida, ello para no menoscabar su legítimo propósito de preservar el ambiente.

3. - Corresponde rechazar el pedido de la sociedad comercial para que se repare el daño moral, pues no resulta admisible reconocer a una persona jurídica perjuicios de esa índole (de la doctrina de la Corte sentada en “Coihue SRL c. Provincia de Santa Cruz, 18/11/2021, TR LALEY AR/JUR/183553/2021, a la cual remite).

4. - Las restricciones vigentes en Santa Cruz desde 1993, por su indefinición respecto de su alcance y de su límite temporal, socavan totalmente el derecho de propiedad, pues 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 (arts. 14 y 17) (del voto del Dr. Rosenkrantz, según su voto en “Coihue SRL c. Provincia de Santa Cruz, 18/11/2021, TR LALEY AR/JUR/183553/2021, al cual remite).

CS, 18/11/2021. - Apen Aike S.A. c. Provincia de Santa Cruz s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

[Cita on line: TR LALEY AR/JUR/183554/2021]

[El fallo *in extenso* puede consultarse en Atención al Cliente, <http://informacionlegal.com.ar> o en Proview]

La Corte y los confines del derecho ambiental



José Alberto Esain

Máster en Derecho Ambiental (Univ. del País Vasco). Profesor titular de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Univ. FASTA). Docente del Seminario de Derecho Ambiental (UdMP).

SUMARIO: I. Introducción y hechos.— II. Primer gran tema: las áreas naturales protegidas en las sentencias “Coihue” y “Apen Aike”.— III. Segundo gran tema: propiedad y ambiente como derechos a ser armonizados.— IV. Propiedad y ambiente en el considerando 11 del voto de Rosatti y Maqueda.— V. La constitución económica y el modelo de desarrollo sostenible.— VI. Implicancias de la doctrina de los fallos en materia de bosques nativos. Ley 26.331.— VII. Política ambiental menos igualitarista, aunque más tuitiva de la naturaleza.— VIII. La catalogación y la corrección de la doctrina de la Corte.— IX. Los problemas de una lectura lineal de “Coihue” y “Apen Aike”.— X. Conclusión: el derecho ambiental en el futuro.

“Mi programa es la Constitución” (Hipólito Yrigoyen)

I. Introducción y hechos

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta sentencia en dos expedientes el día 18 de noviembre de 2021 por similares plexos fácticos aunque con diferentes pretensiones. Los casos son CSJ 3162/2004 (40-C)/CS1 ORIGINARIO “Coihue S.R.L. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y daños y perjuicios” y CSJ 2511/2005 (41-A)/CS1 ORIGINARIO “Apen Aike S.A. c/ Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” ambos con sentencia del 18/11/2021.

A primera vista ambas sentencias ingresan a la temática de las áreas naturales protegidas, los planes de manejo; pero si abrimos el foco, verificaremos que ellas pretenden una coordinación entre propiedad y ambiente, es decir, entre las prerrogativas clásicas, de primera generación, y las de tercera.

A grandes rasgos podemos describir los hechos así: las actoras son propietarias de inmuebles en la Península de Magallanes, cercanas al Glaciar Perito Moreno, y discuten la constitucionalidad de un conjunto de normas ambientales dictadas por la Provincia de Santa Cruz, que en el año 1993 crearon la Reserva Provincial Península de Magallanes (luego, en el año 2003, Parque Provincial mediante leyes 2316 y 2662). Dicha normativa, a su vez, fue acompañada de leyes temporarias en su génesis, cuyas sucesivas y reiteradas prórrogas a lo largo de los años imposibilitan —aún hoy— que las actoras en ambos juicios puedan disponer de sus propiedades, sobre todo por la prohibición de ejecución de cualquier actividad hasta que se sancione el Plan de Manejo. El Plan nunca se aprobó hasta la fecha, gracias a diversas normas locales que fueron renovando el plazo y la interdicción total de los espacios, mientras en ese mismo tiempo —según denuncian las actoras— en esa misma zona se permitía a otras propiedades desarrollos similares inmediatamente por fuera del área protegida. Así es que, en la primera década del siglo XXI, las dueñas de los inmuebles inician causas judiciales en instancia originaria de la Corte. En el caso de Coihue SRL para que se indemnicen los daños y perjuicios padecidos por la acción y omisión ilegal de la Provincia de Santa Cruz, así como para que se declare la inconstitucionalidad de todo el conglomerado de normas locales que interdicen sus inmuebles (y las sucesivas extensiones del plazo). En el caso de Apen

Aike SA solo para obtener la inaplicabilidad de las normas locales por agredir su derecho de propiedad e industria lícita.

La Corte, con el voto conjunto de los ministros Horacio Rosatti y Carlos Maqueda (y el voto particular concurrente de Carlos Rosenkrantz) considera varios aspectos de la disciplina: áreas protegidas, planes de manejo, no sin dejar de referirse de un modo directo a la coordinación entre el derecho de propiedad y el ambiente (1). Para ello, selecciona una causa motivada por lo que son las restricciones más altas, escenario en donde surge indubitable la necesidad de protección de la propiedad privada frente al embate del poder de policía del ambiente. Veremos en casos futuros donde las restricciones sean menos intensas, cómo se coordinan ambos vectores en pugna.

Es importante llamar la atención sobre quienes votan ambas resoluciones y quien no lo hace. Decimos esto, porque en ambos casos no aparece la firma de Ricardo Lorenzetti quien había sido hasta aquí la pluma más trascendente en el desarrollo del derecho ambiental en el ámbito de la Corte Argentina (2). Vale la pena recordar que el expresidente ya era autor de trabajos sobre la temática (3). Y es bajo su presidencia que se da el gran salto de calidad con la creación de la Secretaría de Juicios ambientales mediante Acordada 8/2015. Este ministro no forma parte de las resoluciones. Esto no quiere decir que en ellas la doctrina no sea pulcra, por el contrario se analiza el derecho al ambiente con alto nivel como era de esperar por el nivel de los firmantes. Pero de todos modos, se ingresa con un perfil que a la fecha no se había sido explorado (con una suerte de nueva agenda): la limitación de los derechos colectivos a partir de los individuales, cuando en otras épocas el énfasis estaba en los primeros. Volveremos sobre el punto sobre el final.

Un análisis desde la teoría política nos indica que —en términos de Bobbio— ambas resoluciones tienen un abordaje “menos igualitarista” que la doctrina clásica de la Corte en la materia, pues se enfatiza en los derechos individuales (propiedad), limitando la protección del bien colectivo (ambiente). Puede justificar este perfil la situación “social ambiental” actual en el país, donde por exceso de “igualitarismo ambiental” se ha caído o se pretenden prohibiciones absolutas de un sinnúmero de actividades (minería, agricultura, cría de porcinos). La Corte ha entendido —justificadamente— que era el momento de recordar el contenido del modelo de desarrollo sostenible que la Constitución propugna,

poniendo foco esta vez en los derechos individuales que no deben ser sacrificados sino armonizados con la protección del entorno. Además, lo hace en dos casos que eran pletóricos de arbitrariedades.

II. Primer gran tema: las áreas naturales protegidas en las sentencias “Coihue” y “Apen Aike”

Las áreas naturales protegidas son espacios del territorio con ambientes naturales sobre los cuales se pretende actuar con objetivos de conservación. Ellas representan el género. Luego encontramos parques nacionales, reservas privadas o públicas, áreas marinas, monumentos, etc. que serían especies.

Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) “un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (4).

Una delimitación definida de ese espacio, un régimen legal especial y pautas de manejo son las condiciones básicas para que mediante una gestión adecuada, se puedan alcanzar los objetivos de conservación buscados. Estas áreas son reconocidas mundialmente como las herramientas más eficaces para lograr objetivos de conservación que una nación se trace. A su vez, el conjunto de las áreas protegidas de los distintos países permite la protección y conservación de las diversas áreas naturales de las regiones, continentes y del planeta, la cual en su conjunto es patrimonio de toda la humanidad.

II.1. Los Parques Nacionales, las áreas naturales protegidas en Argentina

En la Argentina las áreas protegidas son administradas en su mayoría por organismos gubernamentales (municipios, gobernaciones, Estado Nacional), pero también por organizaciones no gubernamentales o sujetos privados. Las fuentes de la figura de protección son múltiples. Con jerarquía suprallegal (conforme primer párrafo art. 75, inc. 22, CN) aparecen en el sistema jurídico varios convenios internacionales que prevén diferentes enfoques de conservación estricta aunque referidos a temas específicos. Ellos son: a) Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial y Cultural de la UNESCO, París 16/11/1972 aprobado por ley 21.836; b) Convención Relativa a

los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar aprobado por ley 23.919 (y su Enmienda aprobada también por ley 25.335); c) Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB en adelante) adoptado y abierto a firmas en oportunidad de la Cumbre de Río 1992 el 5/6/1992 aprobado por ley 24.375 de 1994.

En el ámbito federal, entre otras, tenemos la ley 22.351 que regula los Parques Nacionales, Reservas y Monumentos Naturales. Estas figuras representan “enclaves federales” en las provincias (art. 75, inc. 30, CN), motivo por el cual, su creación exige la previa cesión a favor del Estado nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva (art. 3º, ley 22.351) (5). En paralelo, para cada una de las provincias del país se han ido dictando normas que regulan las áreas naturales protegidas, que dependerán de los espacios locales. Ejemplos de leyes de trascendencia al respecto los podemos encontrar en Buenos Aires (ley 10.907), Entre Ríos (ley 10.479), San Juan (ley 6911), La Pampa (ley 2651), San Luis (ley IX-309/2004), Chubut (ley XI-18) entre otras.

El sistema competencial en la materia es de separación total de los ámbitos nacional, provincial. La ley 22.351 funciona aislada de los sistemas locales de áreas naturales protegidas. Ambas figuras se alojan en diferentes comunidades jurídicas parciales sin influenciarse mutuamente. La ley 22.351 no es de presupuestos mínimos, por lo tanto sus figuras no decantan en los espacios locales, ni sirven de base para su regulación. En paralelo, las provincias tienen una regulación propia, independiente de la ley 22.351, excepto que interfieran en intereses federales. Si en el futuro se pasara a otro esquema de ordenación, y se dictara una ley de presupuestos mínimos en materia de áreas naturales protegidas, las figuras que en ella se alojen sí serán operativas en territorio local. Las provincias podrán completar la regulación siendo que en los casos de Parques Nacionales (en ese capítulo específico) la ley será federal en sentido estricto sin complemento local (por regular establecimientos de utilidad nacional, conf. art. 75, inc. 30, CN).

II.2. Los usos en un área natural protegida

El principal enemigo de la conservación de la Naturaleza es el hombre. Somos, como especie, quien arruina lo natural. Dedicaremos pequeños espacios del territorio para que queden al margen de nuestra intervención, para dejar allí que la naturaleza siga

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) En la doctrina más calificada estos temas habían sido tratados con maestría en varias obras, pero sobre todo podemos señalar PERETTI, Enrique, “Ambiente y propiedad”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2014; SOZZO, Gonzalo, “Derecho privado ambiental. El giro ecológico del derecho privado”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2019.

(2) Debemos a “la Corte Lorenzetti” (si adoptamos la costumbre de los americanos que denominan a su alto

tribunal por el apellido de su presidente) el haber alumbrado el derecho al ambiente y su desarrollo como derecho colectivo. Vale la pena recordar que la cláusula ambiental constitucional tiene origen en 1994, pero tardamos hasta el año 2004/2006 para tener resoluciones que se refirieran al art. 41. Sobre todo debemos recordar el *leading case* “Mendoza Beatriz” del 20.6.2006, como punto inicial.

(3) Basta recordar sus históricos artículos en la década del ‘90 (“Responsabilidad colectiva, grupos

y bienes colectivos”, LA LEY, 1996-D, 1058; “La protección jurídica del ambiente”, LA LEY, 1997-E, 1463), pero también sus libros con enorme contenidos ambientales (*Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995; *Teoría de la decisión judicial*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2006; *Teoría del derecho ambiental*, La ley, Buenos Aires, 2008; *Justicia colectiva*, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2010 y en coautoría con LORENZETTI Pablo, *Derecho ambiental*, Rubinzal Culzoni Editores,

Santa Fe, 2019).

(4) DUDLEY, N. - STOLTON, S. (eds.), “Defining Protected Areas: An International Conference in Almería”, Spain, IUCN, Gland, Suiza, 2008, en http://cmsdata.iucn.org/downloads/almeria_proceedings_final.pdf.

(5) Para un análisis específico, ver LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo, “Los parques nacionales argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del ambiente en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, Eudeba, Facultad de Derecho, UBA, 2015.

su ciclo, en tranquilidad. Su sabiduría hará el resto. Esto se puede ver en todas las leyes dedicadas a Parques Nacionales, áreas protegidas, etc. En ellas lo primero que se detecta es que repelen los actos humanos, el ejercicio de actividades (minería, caza, pesca, agricultura, ganadería, turismo, industria, etc.). Recordemos que el hombre satisface sus necesidades a través de recursos naturales (creaciones espontáneas de la naturaleza, como los yacimientos minerales o bosques nativos) o culturales (con intervención del hombre, como la ganadería, la agricultura, los bosques plantados). El hombre tiene una vida en relación con la naturaleza de donde obtiene sus recursos, en algunos casos para usarse directamente, en otros para industrializarlos. En todos estos procesos se producen residuos. La flora, la fauna, las aguas, el aire, el suelo, quedarán potencialmente afectados por el hombre. Por este motivo, cuando se detectan lugares prístinos, con altos “valores de Naturaleza” (valores de conservación, que pueden ser estéticos o de biodiversidad) se los limita territorialmente y allí se prohíbe la introducción del hombre, para evitar que ejecute cualquier acción. La evolución posterior admite en algunos lugares la introducción del hombre, pero solo para acciones puntuales como turismo (para ver y gozar de esa naturaleza) y educarse en valores.

Estamos ante un microsistema jurídico dentro del derecho ambiental, el que parte de un principio básico de *conservación de la Naturaleza*. Este “invierte” (en realidad veremos que no es así) el principio de que “se considera permitido todo lo no prohibido en la ley” (*permissum videtur id omne quod non prohibetur*), volcado expresamente por nuestra constitución histórica en su art. 19 (“Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”). En el derecho administrativo esto constituye el denominado *principio de vinculación negativa* o facultad para hacer lícitamente, sin necesidad de autorización expresa, todo lo no prohibido. En el limitado espacio de un área natural protegida, esta regla se invierte: *lo no permitido por norma expresa, está prohibido*. La fuente de la prohibición se aloja en la ley marco (de Parques Nacionales o de Áreas Naturales Protegidas). Si uno observa los arts. 4º, 5º y 6º ley 22.351 verificará un listado de actividades y acciones prohibidas en los Parques Nacionales; para las Reservas el art. 10, sobre todo incs. c) y d) donde casi todo queda *al margen de la acción humana, que —como hemos dicho— para la naturaleza sigue siendo lo peor que le puede suceder*. Si queremos verificar las prohibiciones en las leyes locales: en la Provincia de Buenos Aires, ley 10.907, art. 20; en la Provincia de Entre Ríos, ley 10.479, art. 16; en la Provincia de San Juan, la ley 6911, arts. 2º, inc. 3º, y 6º, entre otros; en la Provincia de La Pampa, ley 2651, art. 9º; en la Provincia de Santa Fe, ley 12.175, art. 16, para tomar algunos ejemplos.

Este Principio de Conservación de la Naturaleza es *prevalente*. Como bien explica

(6) DUDLEY, N. - STOLTON, S. (eds.), ob. cit., p. 10.

(7) Recordemos que la Meta 11 del Plan Estratégico de la COP del Convenio de Biodiversidad (llamadas metas de Aichi) indica un porcentaje del 17% de la superficie terrestre (dice “Fundamento técnico ampliado, documento COP/10/INF/12/Rev.1, Objetivo estratégico C: mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética. Meta 11: para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces

UICN “aquellas áreas en las que *el principal objetivo* es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas”. Un área protegida puede mestizar perfiles internos diversos, incluir zonas con otros objetivos, al mismo nivel, pero en caso de conflicto *la conservación de la naturaleza* será la prioridad. En las áreas protegidas se debe impedir —o eliminar cuando sea necesario— cualquier explotación o práctica de gestión que sea negativa para los objetivos para los que ha sido designada. El fin de las áreas protegidas debe ser mantener o —idealmente— aumentar el *grado de naturalidad del ecosistema* que está siendo protegido (6). Las áreas naturales protegidas son la excepción en los territorios. Esto es lo que permite sacrificar el ejercicio de las acciones humanas, desde que estos espacios representan en general un porcentaje bajo de territorio (17% del territorio debe ser áreas naturales protegidas terrestres dice la Meta 11 de Aichi del Plan Estratégico 2011/2020 del Convenio de Diversidad Biológica) (7).

II.3. Las categorías y los Planes de manejo de las áreas naturales protegidas

De todos modos, esta regla no es general. Las áreas se categorizan, de modo que algunas posean una intensidad de protección más alta que otras. Para conocer el grado de limitación de los derechos individuales en un área protegida, las fuentes son diversas: el primer grado lo da la ley marco; el segundo la ley específica que aprueba dicha área natural, con objetivos; el tercero la categoría que se le asigne y el cuarto nivel el Plan de Manejo, con la paleta de protección mediante prohibiciones de actos humanos por tiempos, por zonas (zonificación) e incluso por rubros de actividades o modalidades, con protocolos de actividades, etc.

Como vemos, los planes de manejo son muy importantes pues disponen el marco específico de gestión para un área determinada. UICN lo define como “Un documento que establece el enfoque y los objetivos de manejo, y un marco para la toma de decisiones, que se aplicará en el área protegida en cuestión durante un período de tiempo determinado. Estos planes pueden ser más o menos prescriptivos, según sus propósitos y los requerimientos jurídicos correspondientes. El proceso de planificación, los objetivos de manejo a incorporar en el plan, y las normas que se aplicarán, se establecerán comúnmente en la legislación o en otros instrumentos a disposición de los encargados de la planificación de las áreas protegidas” (8).

De todos estos temas se ocupan ambas resoluciones, pues ellas enumeran y analizan el sistema de áreas protegidas de la Provincia de Santa Cruz. Repasan en el considerando 4, bajo el título “I. Regulación provincial de la Península de Magallanes” todos los aspectos jurídicos de la ley 3466 de áreas naturales protegidas. Allí se repasan las categorías en el punto b) (se las menciona: “i) Categoría I — Reserva Natural Estricta y Área Natural Silvestre: ii) Catego-

basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios”.

(8) THOMAS, Lee - MIDDLETON, Julie, “Guidelines for management planning of protected areas”, UICN, Gland/Cambridge, 2003, Disponible en <http://intranet.catie.ac.cr/intranet/posgrado/Manejo%20Areas%20Protegidas/Documentos/Guide%20line%20management%20planning.pdf> citado por LAUSCHE, Bárbara, “Directrices para la legislación relativa a áreas protegidas”, UICN, Gland, Suiza, 2012, p. 34.

(9) CS, “Administración de Parques Nacionales c/ San Luis, Provincia de s/ medida cautelar”, 12/10/2010, Fallos: 333:1959.

(10) CS, “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 10/08/2017 Fallos: 340:991.

ría II — Parque Provincial; iii) Categoría III — Monumento Natural; iv) Categoría IV — Áreas de Manejo o de Gestión de Hábitats/Especies; v) Categoría V - Paisaje Terrestre y Marítimo Protegido; vi) Categoría VI — Reserva con Uso Sostenible de los Recursos Naturales”). También se mencionan las zonas de que se dispone para la etapa de zonificación en el apartado c) (i Intangible; ii Restringida; iii Uso Controlado; iv Uso Público; v) Rehabilitación Natural y Cultural; vi) Histórico Cultural; vii) Amortiguación).

II.4. La Corte y su doctrina en materia de áreas naturales protegidas

La Corte se ha referido a áreas naturales protegidas y parques nacionales en varias ocasiones. Estas sentencias rodean el caso y nos parece importante recordarlas:

- En “Administración de Parques Nacionales c/San Luis” (9) se hace lugar a una medida cautelar de innovar y se ordena a la Provincia de San Luis se abstenga de ejecutar la ley local mediante la que se declararon de utilidad pública y sujetos a expropiación los derechos cedidos al Estado Nacional respecto de los inmuebles afectados al funcionamiento del Parque Nacional Sierra de las Quijadas, porque se considera que la creación de un área natural provincial dentro del Parque Nacional interferiría sobre los intereses nacionales que componen ese establecimiento de utilidad nacional (conf. art. 75.30 CN). Esta tesis se repetirá en el caso del Parque Iguazú.

- en “Administración de Parques Nacionales c/Misiones Provincia” (10) la Corte anula la ley local 4467 de creación del Parque Provincial del Río Iguazú” (en Misiones) por interferir en intereses federales expresados en la creación del Parque Nacional Iguazú (Cataratas);

- en “Saavedra c/Administración Nacional de Parques Nacionales” (11) se hace lugar a la medida cautelar de cesación y suspensión de la actividad petrolera, porque habría una afectación severa por derrame de un pozo petrolero abandonado en una cuenca hídrica, compuesta en su conjunto y unidad ecosistémica, por el Arroyo Yuto, afluente del Río San Francisco, que desagua en la Cuenca del Río Bermejo provocando afectación de un área natural especialmente protegida, categorizada legalmente como Reserva Natural Estricta, Parque Nacional Calilegua, en la Provincia de Jujuy;

- en “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza” (12) la Corte acepta que en un establecimiento de utilidad nacional afectado y de propiedad del Ejército Argentino, la Provincia de Mendoza puede crear un área provincial protegida (Laguna El Diamante) y disponer normas sobre dicha protección que en primer lugar deben tratar de coordinarse con esos intereses federales y que solo se anulan en caso de expresa y efectiva “repugnancia” o “interferencia” (13). En el caso el Ejército no acredita la interferencia de manera “efectiva”, sino solo de

(11) CS, “Saavedra, Silvia Graciela y otro c/Administración Nacional de Parques Nacionales Estado Nacional y otros s/Amparo ambiental”, 25/02/2021, Fallos: 344:174.

(12) CS, “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 17/12/2019, Fallos: 342:2256.

(13) En esta sentencia la Corte profundiza su doctrina sobre áreas naturales protegidas. Sobre todo los considerandos que van desde el 10 en adelante que dicen por ejemplo: “Que las áreas especialmente protegidas, constituyen ecosistemas —incluyendo cuencas hidrográficas como recursos hídricos, art. 33, de la ley 6045— representativos de ambientes diversos o de la naturaleza (macro bien del derecho ambiental) y de sus microcomponentes, a saber: flora, fauna, paisaje, humedales, gla-

modo abstracto, menos aún si consideramos que las Fuerzas Armadas habían celebrado acuerdos con las áreas provinciales para la gestión del área protegida en una planificación conjunta.

Es interesante verificar estas sentencias, porque demuestran que la Corte ha tenido una buena doctrina respecto al afianzamiento de los parques nacionales, las reservas provinciales, por lo que las dos resoluciones que comentamos no son una cuestión aislada. De todos modos, las actuales “Coihue” y “Apen Aike” son muy interesantes para sobrevolar el otro aspecto que se implica en estas discusiones que es la potencial afectación de derechos como el de propiedad.

Como vemos, las sentencias aprovechan y completan una poética iniciada hace 5 años, donde la Corte comienza a ocuparse de las áreas naturales protegidas.

III. Segundo gran tema: propiedad y ambiente como derechos a ser armonizados

La segunda parte del voto de los ministros Rosatti y Maqueda (considerandos 6 y 7), abunda en la coordinación de derechos en juego (“II. Alcances de los derechos constitucionales de propiedad y de comerciar, sus límites”).

III.1. Derechos individuales en el foco del conflicto ambiental

Se desarrolla en primer lugar (considerando 6) los derechos individuales: el de propiedad (art. 17 CN) y el de ejercicio de trabajar y ejercer industria lícita (art. 14 CN). Se recuerda que estos derechos —como todos los derechos reglados en la Constitución— no son absolutos y por lo tanto, cabe un análisis detenido sobre “los límites dentro de los cuales ellos pueden ejercerse válidamente” (Considerando 7). En ese mismo considerando los ministros Rosatti y Maqueda construyen una estructura dogmática con fuente constitucional cuando dicen: “es lógico que aun cuando los derechos no sean absolutos, tampoco lo sean las atribuciones de los poderes públicos a la hora de reglamentarlos”. Recordemos que las normas constitucionales se dividen en aquellas *de conducta* (destinatarios los particulares) con las *de organización* (dirigidas a los órganos públicos) siendo las primeras de interpretación extensiva a las segundas de interpretación restrictiva (14). Así los ministros Rosatti y Maqueda reflexionan: “en el marco de un sistema republicano de gobierno, las competencias de las autoridades públicas se caracterizan por ser un poder esencialmente limitado sometido a la juridicidad y a la razonabilidad constitucional (artículos 1º, 19 y 28 de la Constitución Nacional)”.

En el mismo voto también se aclaran los dos espacios donde juega partido la limitación razonable de policía: “De este modo, la atribución de reglamentar los derechos presupone no solo la actuación del órgano

ciarios y material arqueológico y paleontológico —de los servicios ambientales y valores culturales asociados— que se deben conservar o preservar en estado inalterable, —en su condición actual—, a largo plazo, para beneficio y goce de las presentes y futuras generaciones (conf. art. 4º, de la ley 7422)”. Y en ese mismo considerando más adelante: “En suma, el fin de las leyes provinciales es la protección de un área de un alto valor de riquezas naturales. En este sentido, vale recordar, que esta Corte ha sostenido que la tutela ambiental beneficia a toda la población porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual (Fallos: 329:2316)”.

(14) QUIROGA LAVIÉ, Humberto - BENEDETTI, Miguel Ángel - CENICACELAYA, María de las Nieves, “Derecho constitucional argentino”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001, p. 66.

habilitado constitucionalmente para hacerlo, con observancia del procedimiento previsto al efecto, sino también el respeto por su contenido esencial”.

El procedimiento exige por un lado, un test *procesal* (competencia, procedimiento e instrumento), por el otro uno *sustancial* (de contenido, es decir *finalidad, razonabilidad y proporcionalidad*). Agregan “Los derechos constitucionales no pueden sufrir un menoscabo que importe aminorar sus atributos nucleares, a punto tal de desnaturalizarlos y dejarlos vacíos de sentido”. Otra noción constitucional del voto en comentario: el *núcleo del derecho* que no puede ser desconocido en la reglamentación de policía. Finalmente, el *principio de proporcionalidad* (15): “Así, los medios empleados por el legislador deben ser proporcionados al fin perseguido; en palabras de este Tribunal “[I]a reglamentación legislativa no debe ser, desde luego, infundada o arbitraria sino razonable, [...] justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionado a los fines que se procura alcanzar con ella” (entre otros: arg. doct. “Inchauspe Hnos. Pedro c/ Junta Nacional de Carnes”, Fallos: 199:483).”

Como vemos, en este espacio del voto de Rosatti y Maqueda se avanza recordando la mejor doctrina del derecho constitucional argentino, abrazando las ideas de Bidart Campos, Sagüés, Linares Quintana sobre proporcionalidad.

III.2. El derecho al ambiente para la Corte en “Coihue” y “Apen Aike”

En los considerandos 8, 9 y 10 los ministros Rosatti y Maqueda describen el derecho al ambiente, con un perfil ceñido al derecho constitucional. El primero [8] aporta el índice de normas; el segundo [9] el macrosistema y las pautas o principios constitucionales y el tercero [10] el análisis del derecho provincial. Veamos cada uno.

En el considerando 8 se pone las dianas sobre la reforma de 1994 como piedra basal del art. 41 CN.

La plataforma sobre la que descansa este considerando 9 en su análisis del art. 41 CN se puede encontrar en varios trabajos de Horacio Rosatti (16), pero sobre todo en una obra específica, *Derecho ambiental constitucional*, y también en algún sustancioso aporte de Juan Carlos Maqueda (17). Describen al ambiente como *bien jurídico constitucional*, como “conjunto” (por pluralidad de elementos), “heterogéneo” (por la variabilidad de componentes, incluso naturales y artificiales), de “funcionamiento integrado”. El derecho-deber como transtemporal siendo el ambiente “un bien que excede al ser humano y a su tiempo presente”. La Cons-

titución impone un deber de “solidaridad intergeneracional y de desarrollo sustentable”. Con cita del precedente “La Pampa c/Mendoza” (18) por el conflicto por el Río Atuel, el voto de los ministros enfoca su visión del ambiente el que “no es para la Constitución Nacional un objeto destinado al exclusivo servicio del hombre, apropiable en función de sus necesidades y de la tecnología disponible, tal como aquello que responde a la voluntad de un sujeto que es su propietario”.

Una novedad importante de las sentencias “Coihue” y “Apen Aike” (alojada en este considerando 9.c) del voto de Rosatti y Maqueda es la vinculación que se hace entre ambiente y Nación. En anteriores sentencias la Corte ingresaba la prerrogativa en el marco del *Estado ambiental de derecho* (19) [ver “Asociación de Abogados Ambientalistas de la Patagonia” (20)]. En esta sentencia el marco o estructura fundante del derecho se aloja en la noción de Nación. Dicen los ministros “En términos ambientales, la Nación entendida como *vinculación intergeneracional* respetuosa y *responsable* supone *evitar contraer en el presente una ‘deuda ambiental’ que deba ser soportada o sufrida por el porvenir*. Por su parte, la *sustentabilidad* expresa una concepción humanista y antimercantilista que, al preservar el patrimonio ambiental gestado en una continuidad generacional para que subsista en el futuro, no hace sino traducir (en el idioma de la naturaleza y de la cultura) el concepto mismo de Nación” (el destacado pertenece al original).

Otra originalidad del voto de Rosatti-Maqueda es el modo en que ingresa en temas específicos. Luego de dedicar pocos párrafos a la concepción de ambiente en la Constitución Nacional, se avanza en la relación entre a) *uso de recursos naturales*, b) *producción y desarrollo*. Dicen los ministros “También la Constitución se encarga de exigir el uso racional de los recursos, lo que supone deberes mancomunados entre distintos actores sociales: productores, consumidores, organizaciones de la sociedad civil y autoridades públicas. En otras palabras: el cuidado del medio ambiente (su uso *racional*) requiere la convergencia de quien produce (internalizando al ambiente como un bien antes que un costo) y de quien consume (racionalizando sus pautas de consumo). Y, en este contexto, las autoridades públicas tienen el indelegable deber de educar en el consumo y de regular —en forma razonable— las actividades productivas en función de la política ambiental (artículos 41 y 42, Constitución Nacional)”.

En el considerando 9.e (dedicado al derecho al ambiente) los ministros se enfocan en la descripción de la competencia para regular el derecho (*concurrencia complementaria*) con cita del precedente “Villivar” (21), dado que desde allí el con-

siderando 10 avanzará en el análisis de las normas locales (sobre todo constitucionales) referidas al ambiente que son la base —según los ministros— de las *limitaciones de los derechos individuales*, de los que trata el caso.

Es un trabajo meduloso en el análisis de las normas de máxima jerarquía, novedad para nuestro derecho ambiental por el estilo. Estamos ante una sentencia de derecho ambiental, pero enmarcada en una “poética constitucional” en línea con el pensamiento de Bidart Campos (22), Sabsay (23), Manili (24), líneas basales del derecho constitucional argentino moderno. Se parte para el análisis de los artículos 14, 17, 41, 28 CN.

IV. Propiedad y ambiente en el considerando 11 del voto de Rosatti y Maqueda

En el considerando 11 se analiza la forma en que interactúan los derechos en pugna que hemos descripto. Desde allí se pueden construir varios conceptos que dan base a la decisión y que sirven para comprender el modo en que la Corte armoniza ambos derechos:

1. *La competencia local para crear un área protegida es válida* (“Que de la normativa examinada no se desprende reproche constitucional a la competencia de la Provincia de Santa Cruz referido a la declaración, primero como Reserva y, luego como Parque Provincial, de ciertas Áreas en las que quedaron comprendidos los terrenos de la empresa actora”). Esto es importante pues el sistema de creación y regulación de las áreas protegidas funciona con base en la pauta de “proveer a la protección del patrimonio natural y cultural, como así también a la diversidad biológica”. Por eso la Corte concluye que “la decisión de la demandada que declara un área de su territorio como Reserva o Parque Provincial se inscribe en el cumplimiento de tal mandato constitucional”.

2. *Estado y mercado*: “El punto de equilibrio entre los *derechos de propiedad* y de *comerciar* con el “derecho-deber” a un ambiente sano y equilibrado, exige recordar que en el sistema capitalista contemporáneo, Estado y Mercado se necesitan recíprocamente”.

3. *La protección del ambiente, la industria y el comercio*: “dentro de una sociedad que asume las bases del sistema capitalista (caracterizado por el reconocimiento de la propiedad privada, la iniciativa particular y la competencia), la “cuestión ambiental” inserta a la industria y el comercio —y por ende al consumo— en un contexto de utilización racional y responsable”.

4. *Prudente actividad reguladora del Estado*: “Ello exige la prudente actividad reguladora del Estado para estatuir

reglas de juego claras, transparentes e igualitarias entre todos los sectores sociales (y potenciales competidores), como así también generar los incentivos idóneos, proporcionados y eficaces para su acatamiento”. Y luego se abunda: “La regulación estatal razonable constituye un indispensable ‘instrumento de precisión’ para que el Mercado, en el proceso ‘producción-consumo’, internalice al ambiente (el cuidado y uso racional de sus recursos) como un activo antes que como una externalidad negativa”. Estos aspectos que hoy la Corte analiza desde el techo normativo (Constitución) fueron abundantemente analizados en su momento cuando eran trabajados desde las fuentes del derecho privado (arts. 14 y 250 Cód. Civ. y Com.) y derecho ambiental (arts. 4, 5, 27, 28 LGA).

La Corte analiza la regulación de Santa Cruz respecto de un área natural protegida y el derecho de propiedad, para concluir que “sobre las bases descriptas precedentemente, la regulación provincial al vedar —por décadas— la aprobación de nuevas subdivisiones, proyectos de desarrollo o cualquier otro acto que pudiera comprometer el destino de las tierras, hasta el dictado de un Plan de Manejo del Área que, de acuerdo a las constancias del expediente, nunca vio la luz, afectó en forma arbitraria el derecho de propiedad y de comerciar de la parte actora” (considerando 12).

IV.1. Las limitaciones no pueden agredir la propiedad en su núcleo central

La Corte mediante una inveterada doctrina judicial ha considerado que las limitaciones al derecho de propiedad que excedan los estándares razonables deben ser indemnizadas. Este tipo de jurisprudencia se profundizó sobre todo en los espacios del derecho urbanístico pero ha decantado en el derecho ambiental.

Como bien explica Marienhoff, “cuando el titular de la propiedad es privado —so pretexto de una mera restricción— en todo o en parte de la propiedad del bien, entonces se afecta el derecho de manera irrisoria y estamos ante una servidumbre o una expropiación que debe declararse así e indemnizarse, incluso en última instancia por el juez competente” (25).

En el derecho civil históricamente ha sido trabajada la característica del derecho de propiedad como “no absoluto”, recipiendario de limitaciones. Esas limitaciones disponen o regulan el *ejercicio regular de la propiedad*. El Código Civil y Comercial en sus arts. 14 y 240 galvanizan estos aspectos, tanto la garantía del derecho de propiedad como su limitación en razón —entre otras cosas— del ambiente.

Cabe ahora preguntarnos cómo se conjuga el derecho de propiedad y esta capa-

(15) Ver SABSAY, Daniel Alberto, “Manual de Derecho Constitucional”, Depalma - La Ley, Buenos Aires, 2015, Capítulo VII.4; MANILI, Pablo, “Tratado de derecho constitucional argentino y comparado”, La Ley, Buenos Aires, 2021, t. I. Para profundizar en materia ambiental se puede ver MORALES LAMBERTI, Alicia, “Concertación interjurisdiccional para la gestión de RSU, ruptura unilateral y conflicto externo de poderes: proporcionalidad y no regresión en el ejercicio del poder de policía ambiental”, LLC 2015 (septiembre), 843.

(16) ROSATTI, Horacio, “La tutela del medio ambiente en la Constitución Nacional Argentina”, en ALONSO REGUEIRA Enrique M. [et.al.] *El Control de la Actividad Estatal II*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, 1ª ed., ps. 809/836. También ROSATTI, Horacio, “Derecho ambiental constitucional”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2004.

(17) MAQUEDA, Juan Carlos, “Derecho ambiental constitucional”, en *Revista de derecho ambiental* de Le-

xis-Nexis, CAFFERATTA, Néstor (coord.), Buenos Aires, julio-septiembre de 2007, p. 1 y ss.

(18) CS, “La Pampa”, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas”, 01/12/2017, TR LALEY AR/JUR/84781/2017.

(19) Hemos escrito algún aporte específico al respecto: ESAIN, José Alberto, “El Estado ambiental de derecho” en *J95 Juris Plenum Direito Administrativo*, Editora Plenum, Ano IV, nro. 13 (jan./mar. 2017), Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, 2017, ps. 155/190; ESAIN, José Alberto, “El Estado Ambiental de Derecho en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, en *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Número 213 - Buenos Aires, junio 2017, ps. 13 y ss.

(20) En dicha oportunidad la Corte dijo: “Estamos en nuestro caso ante las puertas de lo que es un Estado ambiental de derecho. La Constitución Nacional tutela al ambiente de modo claro y contundente y esta Corte Suprema ha desarrollado esa cláusula de un modo que permite admitir la existencia de un componente

ambiental del estado de derecho. Por esta razón, cabe señalar que la efectividad que se reclama para todos los derechos fundamentales también debe ser predicada respecto de los de incidencia colectiva y en particular del ambiente. Ello es así, pues le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos pueden estar lesionados (Fallos: 328: 1146). Que de tal manera, el Tribunal como custodio que es de las garantías constitucionales, y con fundamento en la Ley General del Ambiente, en cuanto establece que “el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de pro-

teger efectivamente el interés general” (artículo 32, ley 25.675), ordenará las medidas que se disponen en la parte dispositiva de este pronunciamiento”. (CS, “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia e/ Santa Cruz, Provincia de y otro s/ amparo ambiental”, 26/04/2016).

(21) CS, “Villivar Silvana Noemí C/ Provincia Del Chubut Y Otros Y Otro S/Amparo”, 17/04/2007, Fallos: 330:1791.

(22) BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado elemental de derecho constitucional argentino”, Ediar, Buenos Aires, 2000, Nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2000, t. IA, ps. 801/806.

(23) SABSAY, Daniel Alberto, “Manual de Derecho Constitucional”, ob. cit.

(24) MANILI, Pablo, “Tratado de derecho constitucional argentino y comparado”, ob. cit., t. III (sección 5),

(25) MARIENHOFF, Miguel S., “Tratado de derecho administrativo”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, 3ª ed., t. IV, p. 49.

cidad del Estado para limitarlo razonablemente, y cuándo dicha limitación comporta expropiación que debe indemnizarse.

El derecho de propiedad reglado en la Constitución Nacional (art. 17) es posteriormente desarrollado sobre todo en el Código Civil, primera reglamentación en el orden nacional del mismo. Adviértase que este *corpus iuris* es una de las potestades delegadas por el Constituyente en la Nación, al tiempo de constituir la y, por tanto, insusceptible de ser alterada por los Poderes Legislativos provinciales. El propio Código Civil en su versión clásica y en la actual prescribe que las restricciones al dominio establecidas en el interés público se rigen por el derecho administrativo (art. 2611, Cód. Civil) o por las leyes de presupuestos mínimos ambientales (art. 241, Cód. Civ. y Com.). De allí se infiere que el derecho de propiedad es la regla y las limitaciones que puedan restringirlo —en el interés público— provendrán de las autoridades con competencia en el orden administrativo.

Estas limitaciones, incluidas en leyes nacionales (como, por ejemplo, la Ley de Parques Nacionales [22.351], la Ley de Bosques Nativos [26.331], la Ley de Glaciares [26.639]); las insertas en leyes provinciales (las leyes de áreas naturales protegidas, como por ejemplo la ley 3466 de áreas protegidas de Santa Cruz o las que aprueban los OTBN en cada provincia o las leyes complementarias de glaciares) o las más comunes limitaciones introducidas por las normas municipales (ordenanzas que aprueban los códigos de edificación o códigos de planeamiento territorial) dependiendo del grado de intensidad pueden o no comportar limitaciones que por su intensidad requieran indemnización.

La armonización de todas estas competencias se da del siguiente modo: el derecho de propiedad y la aptitud para usar un predio no tienen carácter absoluto y por este motivo, el particular puede recibir limitaciones. Siendo que las limitaciones pueden —como género— tener diferentes grados de intensidad, se las podría clasificar en restricciones, servidumbres y expropiaciones; identificando así, en orden ascendente, una afectación de menos en más del derecho de propiedad, hasta llegar a su ablación mediante el instituto de la expropiación. Del gradiente, como hemos visto, las simples restricciones no importan —en principio— sacrificio del derecho de propiedad, mientras que la anulación del núcleo del derecho sí lo es.

(26) Dice la Corte “Bajo este aspecto, ninguna duda cabe que han de reconocerse a aquella autoridad facultades para arbitrar las medidas conducentes a un uso de la propiedad con miras al bien común, sin que competa a la justicia revisar el acierto o error, la conveniencia o inconveniencia de las medidas adoptadas, en tanto ellas no resulten arbitrarias o carentes de razonabilidad y aparezcan, como en el caso, inspiradas en un sano principio de defensa y prevención sanitaria y urbanística (doctrina de Fallos: 31:273; 195:108 y otros). No es óbice para ello la circunstancia de que esa actividad lícita e irrenunciable de la autoridad administrativa pueda ser la causa eficiente de daños a particulares —cuyo derecho se sacrifica por el interés general—, toda vez que estos —como lo dejó a salvo el *a quo*— deberán ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por aquel obrar lícito (doctrina de Fallos: 301:403)”. (CS, “Lovardo, Salvador c. Municipalidad de Vicente López”, 15/03/1983, Fallos 305:321)

(27) Al respecto la Corte ha dicho: “la realización de obras para el correcto cumplimiento de las funciones estatales atinentes al poder de policía no obsta a la responsabilidad del Estado si con aquellas se priva a un tercero de su propiedad o se la lesiona en sus atributos esenciales (Fallos, t. 250, p. 316 —Rev. LA LEY, t. 110, p. 276—), pero distinta conclusión cabe cuando se trata de meras restricciones administrativas, en las que la propiedad no sufre una reducción en su carácter abso-

Si la restricción dominial establecida más allá de provocar esos efectos antijurídicos, se justifica desde un punto de vista constitucional, porque resulta necesaria para atender el interés público, entonces el afectado no podrá requerir judicialmente su nulidad. Pero sí podrá solicitar —si abona la ablación del núcleo del derecho individual— la *reparación del perjuicio sufrido por él en beneficio de la comunidad*. Esto patentiza un típico supuesto de responsabilidad estatal derivada de una actividad normativa legítima en la mayoría de los casos, y en otros por actividad ilícita.

La jurisprudencia de la Corte ha sido constante en este tema fijando algunos estándares. Ella ha dicho:

- las restricciones a la propiedad no son revisables en cuanto a su oportunidad, mérito o conveniencia, pero ello no es óbice al derecho del particular que sufre la misma solicite la indemnización derivada de la responsabilidad del Estado por su actividad lícita (26);

- la mayor parte de las restricciones del derecho urbanístico son consideradas como *componente interno del derecho de propiedad*, por lo que no resultan indemnizables; y el estándar recibe variaciones y especificidades (por ejemplo la altura de las edificaciones, el *fos, fot*, etc.) son “cargas generales impuestas a los propietarios por razones de planeamiento”.

- cuando las cargas sobrepasan esos aspectos se activa la responsabilidad del Estado (27).

- El Estado puede fijar reservas en sectores costeros, fijando limitaciones a la facultad de loteo o subdivisión, lo que es independiente de las posibles indemnizaciones que pueden derivar de estas limitaciones (28).

Del recorrido que hemos hecho surge la doctrina desde la cual se admiten restricciones al derecho de propiedad hasta un límite. Por otra parte, su ablación tiene como contracara la necesidad de indemnización, en caso de exceso o limitación con alto grado de intensidad.

En los casos “Coihue” y “Apen Aike” la Corte —siguiendo esta doctrina judicial— entiende que la prohibición de uso de estos inmuebles, derivada de una declaración como área natural protegida de un territorio desde el año 1993, se evidencia como una agresión del derecho de

luto —en tanto solo consisten en la fijación de límites al ejercicio normal u ordinario del derecho de propiedad— por lo cual no dan lugar, en principio, a un derecho indemnizatorio. 5º) Que la obligación legal de no edificar a mayor altura que la señalada por la autoridad administrativa, fundada en motivos de interés general constituye, sin duda, una mera restricción impuesta a la propiedad privada. Ella encuentra justificación jurídica en el poder de policía local y no es indemnizable, ya que se trata simplemente de una carga general impuesta a todos los propietarios por razones de planeamiento urbano. 6º) Que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene la facultad de dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de las ciudades, de manera de satisfacer el interés general que a ella le incumbe proteger. El ejercicio de estas facultades no vulnera las garantías consagradas en la Constitución Nacional, puesto que el derecho de propiedad no reviste carácter absoluto y es susceptible de razonable reglamentación (Fallos, t. 277, p. 313). (CS, “Juillerat, Milton E. c. Municipalidad de la Capital”, 23/12/1986, Fallos 308:2626).

(28) La Corte ha dicho: “4º) Que ya antes de la sanción del decreto 9196/50, la Provincia de Buenos Aires había mostrado el interés estatal en controlar y racionalizar la urbanización de playas y riberas, como lo indica la ley 4739 promulgada el 4 de enero de 1939 que, con las excepciones allí enumeradas, ‘prohibía la edificación

propiedad que deberá indemnizarse hacia el pasado, exigiéndose hacia el futuro su corrección mediante eliminación del obstáculo que las produjo (falta de Plan de Manejo).

Es ilustrativo el párrafo final del considerando 12 que dice: “En ese orden, no escapa al Tribunal que en las Áreas Protegidas, por principio, la actividad humana debe estar restringida y subordinada a la conservación y queda sujeta a un régimen especial y distinto a los espacios no protegidos. Pero ese indiscutible reconocimiento no aminora, en el caso, la manifiesta ilegitimidad de la demandada, al no asumir su deber de determinar en concreto el régimen de usos, y en caso de considerar que las restricciones impactaran sobre los elementos esenciales del dominio, *reparar el sacrificio patrimonial experimentado tal como exige el artículo 17 de la Constitución Nacional*” (el destacado nos pertenece). Las sentencias van un poco más adelante en estos aspectos y los queremos analizar.

IV.2. *Propiedad, pobladores, Parques Nacionales y áreas protegidas*

Los sistemas de protección estricta tienen diferentes modalidades de vinculación con el terreno en que se posan. Las gradientes arrancan en casos donde el suelo es de dominio público, hasta inmuebles de propiedad privada.

Los *Parques Nacionales Reservas o monumentos* (ley 22.351) históricamente por una política de la Administración de Parques Nacionales (APN en adelante) son de dominio (público o privado) del Estado. Esto se refleja en la ley 22.351 que dispone que —previo a su creación— se requiere la transferencia por la provincia a la Nación del dominio y la jurisdicción (art. 3 ley 22.351), y solo excepcionalmente se admiten la construcción de edificios o instalaciones para el visitante (art. 6 Ley 22351) en los Parques. Se agrega que “el Estado nacional tendrá derecho preferente de adquisición, en igualdad de condiciones, en todos los casos que propietarios de inmuebles, ubicados en las áreas declaradas parques nacionales resuelvan enajenarlos” (art. 7). En el Capítulo V de la Ley se regula la relación entre pobladores y las figuras de protección disponiendo que “en las tierras declaradas monumentos naturales, solo podrán residir aquellas personas cuya presencia en el lugar resulte indispensable para su vigilancia; en las de dominio estatal, dentro de los parques nacionales y reservas nacionales podrán residir, además,

destinada a vivienda, entre la avenida costanera y el mar o ríos navegables”. Tal interés se inscribe en el ejercicio de las facultades propias de las provincias que las autorizan a dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento tendientes a la mejor distribución de las ciudades y pueblos de manera de satisfacer el interés general que a ellas incumbe proteger (Fallos: 277: 313, considerando 8º). 5º) Que en el precedente mencionado de Fallos: 277 y como lo recuerda el dictamen de fs. 916/920 del entonces Procurador General, se señaló que “si bien el ejercicio de tales facultades no puede restringir o vulnerar los derechos y garantías que la misma Constitución consagra, la propiedad no es un derecho absoluto ni, por consiguiente, insusceptible de reglamentación razonable en los términos admitidos por la jurisprudencia sobre la base de la regla general del art. 14” (considerando 9). “De tal manera, las restricciones exigidas por las normas provinciales para destinar ciertos sectores a reservas afectadas al uso público no importan —en tanto se cumpla con el fin perseguido— violentar el derecho de propiedad ni ha de ser menester que la provincia indemnice al propietario interesado” (considerando 10). “6º) Que lo expuesto evidencia que es en el marco de las facultades reguladoras del desarrollo urbano que debe buscarse el sentido de las atribuciones conferidas a la administración por medio de la actividad legislativa de que dan cuenta las normas impugnadas y su precedente, la ley 4739. Tales temas son propios de

las personas vinculadas a las actividades que se permiten en los mismos” (art. 11, ley 22.351). Pero no solo esto, la autoridad de aplicación está facultada para promover la reubicación en las reservas nacionales o fuera de su jurisdicción de los pobladores existentes en los parques nacionales en las tierras del dominio público. Podrá, igualmente, disponer la expulsión de los intrusos en los inmuebles del dominio público (art. 12, ley 22.351). La fauna en estas áreas es de dominio privado del Estado Nacional (art. 13, ley 22.351).

Estamos ante una tendencia hacia el manejo total del área natural por el Estado, con capacidad para adoptar las medidas necesarias para la conservación de estos ambientes. Para ello se requiere un porte importante, para planificar prohibiciones de uso, lo que es complejo de implementar cuando la tierra pertenece a particulares, pues deberán —en muchos casos— indemnizarse. Por este motivo, históricamente APN ha adoptado la *política de demanialización* de estas áreas.

En cambio, en los ámbitos provinciales la realidad es otra. Las áreas naturales protegidas en general se posan sobre inmuebles privados en un porcentaje mucho más alto. Esto se debe a diferentes razones: falta de recursos para expropiar, evitar conflictos con propietarios que no quieren perder sus propiedades aunque se las indemnicen, entre otros. Por ello muchas provincias tienen por política declarar áreas naturales trazando acuerdos con los particulares. Esto provoca una necesaria convivencia con los derechos de esos propietarios lo que se expresa en varios aspectos:

1) Si aparecen *restricciones a la propiedad privada* intensas se requerirá indemnización o compensación de usos permitidos;

2) *Publicidad*, en algunos también se necesita inscripción para publicidad y oponibilidad frente a futuros adquirentes.

3) *Utilización de mecanismos de compensación*, como acuerdos entre el Estado y los particulares, servidumbres ambientales, etc.

4) Planificación de usos públicos y privados y una política activa de promoción de usos sostenibles por los particulares

5) *Demanialización*, es decir, declaración de dominio público dentro del ámbito geográfico del área natural protegida de los inmuebles de dominio privado del Estado,

los poderes específicos del Estado y no puede ser objeto de consideración por los jueces el mero acierto o conveniencia de las disposiciones por ellos adoptadas (Fallos: 300:642 y 700, entre otros). Desde luego, siempre que las medidas de que se trate no resulten arbitrarias o irrazonables y aparezcan justificadas por principios de prevención urbanística (Fallos: 305:321 y sus citas). Sobre tales bases es que cabe apreciar si la aplicación del decreto 9196/50 y el art. 58 de la ley 8912 resulta frustratoria del derecho de propiedad de la actora, para lo cual es necesario aventar su afirmación en el sentido de que invalidarían la plenitud de su dominio. Pero para la prevalencia de la verdad jurídica objetiva es necesario partir de la premisa irrefutable de que las fracciones en debate deben ser concebidas como parte integrante de una superficie mayor que constituyó el inmueble adquirido originariamente por Mar de Ostende. En esa inteligencia, la afectación de los 75.649 m², unida a las extensiones reservadas para uso público en las anteriores subdivisiones, no resulta superior al 30% del total del dominio y cercana a la estimada por el ingeniero Galligani como usual en este tipo de aprovechamientos. De toda esta información colectada surge patente una segunda conclusión. De tal manera, la aplicación de las normas impugnadas no resulta irrazonable, lo que desvirtúa la tacha de inconstitucionalidad. (CS, “Mar de Ostende c/ Buenos Aires, Provincia de s/ ordinario”, 27/02/1997, Fallos: 320:222)

aprovechando que estos no requerirán de indemnización o compensación.

Existen otro tipo de figuras que poseen un nivel más bajo de coerción jurídica, de las que hemos enumerado. Enumeramos algunas a modo ejemplificativo: los sitios Patrimonio de la Humanidad en el marco de la Convención de París de 1972 (patrimonio natural o cultural), sitios en el marco de la Convención Ramsar, ambas apoyadas en instrumentos de fomento donde el apercibimiento para lograr una eficiente gestión es la posible pérdida del sitio del listado internacional. Esta lógica se repite en las Reservas de Biósfera de la UNESCO, aunque con un sistema mucho más laxo de planificación. Un sistema alternativo al mencionado, pero que se inscribe en la lógica patrimonial, lo representan las reservas privadas, instancias de autorrestricción que los particulares adoptan en sus propiedades para conseguir un manejo sustentable de valores de conservación que se alojan en su inmueble. Desde ellas se propugnan proyectos en muchos casos certificados por instancias científicas o sociales con prestigio que decantan a través del sistema de consumo *sustentable e instrumentos económicos de promoción para el desarrollo sostenible*. El particular que tiene un manejo sustentable de los valores de conservación de su inmueble en el mercado pretende captar al consumidor que aspira a adquirir bienes o servicios con ese perfil. Primero avanza en una planificación de los usos conforme protocolos, se lo certifica mediante revisión técnica e institucional, y se sale al mercado a ofrecer un servicio con un valor diferencial enorme frente a otros productos o servicios que no tienen esta performance.

V. La constitución económica y el modelo de desarrollo sostenible

El aspecto final que tratan ambas sentencias es el llamado *modelo constitucional económico* y de *desarrollo*. Bidart Campos decía que “la constitución económica vendría a ser el conjunto de normas, principios y valores que, estando incorporados a la constitución formal, guardan relación con la economía y son aplicables a la actividad y las relaciones económico-financieras” (29). El voto del ministro Rosenkrantz con más énfasis y el del binomio Rosatti-Maqueda con más disimulo, profundizan este elemento y hacen —por primera vez en la doctrina de la Corte— una lectura económica del derecho al ambiente en el marco de los derechos individuales, vinculándolo con los modelos de desarrollo.

V.1. El voto de Rosatti y Maqueda coordinando derechos de primera y de tercera categoría

Rosatti y Maqueda abordan el punto de la coordinación de derechos en el considerando 11 cuando dicen “El punto de equilibrio entre los derechos de propiedad y de comerciar con el ‘derecho - deber’ a un ambiente sano y equilibrado, exige recordar que en el sistema capitalista contemporáneo, Estado y Mercado se necesitan recíprocamente. El Estado demanda del Mercado los recursos económicos sin los cuales resultaría inviable para cumplir con sus cometidos fijados por la Constitución y las normas infraconstitucionales con aquella compatible, y el Mercado demanda del

Estado el sostenimiento de reglas de juego que otorguen previsibilidad a los intercambios”. La clave estará en la *coordinación* sin anulación. Se debe lograr la protección del ambiente pero sin desconocer el mercado, el comercio, la propiedad. Desafiante, pero este es el programa que dispone la Constitución Nacional detrás de la noción de *desarrollo sostenible*.

Esto reaviva una vieja discusión entre los partidarios y detractores de la teoría de las generaciones de derechos (30). Recordemos que esta tesis propone clasificar los modelos constitucionales y los derechos por edades (primera —1g— para el constitucionalismo clásico y derechos individuales; segunda —2g— para el constitucionalismo social y derechos sociales; tercera —3g— para el constitucionalismo moderno y los derechos de tercera, colectivos). Como bien señala Víctor Bazán, “entendemos que cuando menos, el uso de la expresión ‘generaciones de derechos humanos’ o de otra de similar calibre, no puede ni debe afectar la unidad conceptual de ellos, puesto que imbrican en la dignidad humana que, obvio es decirlo, es solo una también. Esa percepción late con fuerza en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (31). Los casos “Coihue” y “Apen Aike” pueden tener una lectura desde ese conflicto. El caso desde 1993 hasta el momento se ha generado, porque ha habido una *superposición total* del derecho al ambiente (3g) sobre el de propiedad (1g), de modo que el primero aniquila a los segundos. Los propietarios de esos inmuebles no pueden hacer uso de ellos desde la creación del área natural protegida santacruceña. La Corte abandona ese esquema al considerarlo contrario al modelo constitucional, pasando a una *coordinación* de derechos. Hacia el pasado se reconoce la necesidad de indemnización (compensando la limitación sobre los derechos de primera generación). Hacia el futuro, se dispone que en un plazo de 120 días se planifique las limitaciones para saber de su alcance y se pueda coordinar la propiedad y el ambiente. En caso de colisión insalvable, se deberá indemnizar.

A nivel más alto, el mensaje de la sentencia de la Corte es que *nuestro modelo de desarrollo sostenible no consiente normativas que por proteger el ambiente impidan el desarrollo, las actividades productivas, la propiedad privada*. Solo en casos excepcionales pueden admitirse limitaciones extremas, vía expropiación, donde el valor colectivo se impone sobre el individual, para proteger determinados ecosistemas, valores naturales o culturales, y esto se expresa por ejemplo en los Parques Nacionales, donde la propiedad se anula, pasando a ser de dominio público, mediante expropiación previa indemnización. En el resto de las áreas naturales protegidas, si se posan sobre propiedades privadas que no son expropiadas, se deberá analizar si las limitaciones a ellas, en razón de la conservación estricta, no requieren indemnización. La Corte toma un caso de *limitaciones desmedidas* las que lucen *arbitrarias* porque son *totales* (afectan todo uso de los inmuebles) eternas (se mantuvieron durante casi 28 y no han sido indemnizadas o compensadas nunca) y se muestran caprichosas porque son pro-

ducto de una mora en la planificación que permitiría conocer el grado específico de las medidas de conservación y así las formas, tiempos, zonas de restricciones.

V.2. El modelo de mercado y de desarrollo histórico en el voto del ministro Rosenkrantz

El voto del ministro Rosenkrantz es más abundante en la descripción de los antecedentes del caso en el espacio provincial. El otro aspecto interesante de este voto es la forma en que se pone énfasis en el ambiente, la propiedad, el mercado, pero sobre todo, el *modelo económico de la Constitución Nacional original*.

En este segmento el ministro recuerda el valor que la propiedad tenía para el programa económico de Alberdi en la Constitución de 1853. Dice “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)”. Las restantes citas de Alberdi son imperdibles como la que abre el presente comentario.

El voto del ministro recuerda que la propiedad puede tener una función social o ambiental pero no puede dejar de considerarse como propiedad individual. Las normas constitucionales y el espíritu de su mentor deben recordarse puede ellas disponen que su ablación solo procede mediante declaración previa de utilidad pública e indemnización.

No podemos dejar de señalar que a pesar de las interesantes citas históricas, este segmento del voto del ministro Rosenkrantz quizá omita cualquier referencia al *modelo de desarrollo* que trajo la reforma de 1994: *sostenibilidad*. Este es el marco en que se ejercita el derecho al ambiente y el de propiedad. Es verdad que el caso requería poner las dianas sobre el segundo, pues era la pauta agredida, pero hubiera sido interesante actualizar esos contenidos “alberdianos” a los objetivos y metas de desarrollo sostenible de la ONU para el siglo XXI.

VI. Implicancias de la doctrina de los fallos en materia de bosques nativos. Ley 26.331

Ambos fallos integran la materia áreas protegidas, pero su doctrina podría ser homologada en otras áreas del derecho ambiental.

Un sector podría ser la ley 26.331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos. En los casos de espacios categorizados como I (rojo) y coincidan con propiedades privadas, deberán protegerse esos bosques y no se deberán ejecutar actividades de desmonte. Si esto comporta una ablación muy intensa de la propiedad, conforme estos dos precedentes, se deberá indemnizar al privado. La ley hace referencia en este punto: crea el

Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos (art. 30) y prevé que “el 70% del envío que se haga por la autoridad nacional” será “para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo con sus categorías de conservación” (art. 35.a). Esta doctrina inaugurada por la ley 26.331 es la que da base a las sentencias en comentario.

En conclusión: la Corte no ha hecho nada nuevo al ordenar la indemnización por ablación de la propiedad por normas ambientales, porque la propia ley de bosques nativos (26.331) poseía en su configuración básica este mismo esquema.

VII. Política ambiental menos igualitarista, aunque más tuitiva de la naturaleza

Como ya adelantáramos, en términos de Bobbio las resoluciones “Coihue” y “Apen Aike” tienen un abordaje del derecho ambiental “menos *igualitarista*”. En ambas se da prevalencia a derechos individuales por sobre los colectivos. Recordemos que los derechos colectivos tienden a hacer menos grande la *desigualdad* entre quien tiene y quien no tiene, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser *menos desiguales* respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social (32).

El problema es que en la posmodernidad asistimos a una crisis del derecho ambiental por *exceso de igualitarismo*. Hemos visto en los últimos tiempos movimientos políticos que proponen la prohibición de actividades productivas de modo absoluto y con argumentos generales (minería, agricultura, cría de porcinos). Estas posiciones esconden detrás la vieja noción de *crecimiento cero*. Lo distintivo de este espacio es que propone —por esos años— que el crecimiento económico quede condicionado a la no afectación de los ecosistemas, de manera tal que —de ser necesario— la actividad económica debe “detenerse”. En este modelo “extremo” (tomado por los primeros movimientos ecologistas) se pone énfasis en la naturaleza por sobre las necesidades humanas. La producción y el consumo se supeditan a ella (33).

Si algo representan estas dos sentencias, ello es una mirada diferente de la estructura, ajustada a la Constitución Nacional que aún sigue siendo el mejor programa político para cualquier tema. Ocupa un segmento importante de las sentencias en comentario el debate sobre los *contornos del modelo constitucional de protección del ambiente*, el que se delimita a través de la noción de *desarrollo sostenible*. Dentro de dicho paradigma no cuadran prohibiciones absolutas, sino correcciones, monitoreo, zonificación, fiscalización, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, etc. Así, ambas resoluciones pueden verse como una necesaria corrección del sistema.

La Corte en los últimos tiempos ha tocado aspectos laterales del derecho al ambiente, y ha rodeado el bien jurídico:

a) En “Telefónica Móviles” (34) se debatía la razonabilidad de una ordenanza de un municipio de Salta, donde se disponía el traslado de antenas de transmisión de

(29) BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado elemental de derecho constitucional argentino”, Ediar, Buenos Aires, 2001, p. 12. Trabajos específicos sobre este tema: BIDART CAMPOS, Germán, “El orden socio-económico en la Constitución”, Ediar, Buenos Aires, 1999; DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “Derecho constitucional económico”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999; PÉREZ HUALDE, Alejandro, “Constitución y economía”, Depalma Buenos Aires, 2000.

(30) Recordemos que entre los partidarios tenemos nada más y nada menos que a BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado de Derecho Constitucional Argentino”, Buenos Aires, 2000, T. IA), a SABSAY, Daniel Alberto, “Derechos colectivos e intereses difusos”, en (VV.AA.) *Derecho Constitucional*, Universidad, Buenos Aires, 2004.

(31) BAZÁN, Víctor, “Control de las omisiones institucionales e inconvenientes”, Fundación Konrad Ade-

nauer, Bogotá, 2014, p. 150.

(32) Norberto Bobbio propone que el igualitario es quien tiende a atenuar las diferencias y no igualitario quien tiende a reforzarlas. En ese sentido la razón de ser de los derechos sociales o colectivos está en su razón igualitaria (*Derecha e Izquierda*, Punto de lectura, Grupo Santillana, Donzelli Roma, 2000, p. 143).

(33) ESAIN, José Alberto, “Reseña histórica del naci-

miento del derecho ambiental en las conferencias internacionales y su vinculación con los modelos de desarrollo”, en *Revista de Derecho Ambiental*, CAFFERATTA Néstor (dir.) Abeledo Perrot, Buenos Aires, nro. 39, julio septiembre 2014, ps. 167/196.

(34) CS, “Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, 2/72019, TR LALEY AR/JUR/20503/2019.

celulares por los potenciales efectos que sobre la salud producen las radiaciones no ionizantes. En el voto del ministro Lorenzetti, se delimita la aplicación del principio precautorio, pauta que históricamente ha sido utilizada como “patente de corso” para suspender el ejercicio de derechos individuales ante la mínima incertidumbre o falta de certeza en la información científica. La Corte readapta el punto recordando que la aplicación del principio es casuística y que obliga a ponderar principios competitivos identificando riesgos, para los que se adopten medidas eficaces (35).

b) En “Marisi” (36) se resuelve un conflicto por la evaluación de impacto ambiental por el aeropuerto de El Palomar; y la Corte convalida las normas administrativas que definen que la autoridad competente para trámite y la emisión del acto es la sectorial y no la ambiental;

c) En “Minas Argentinas” (37) la Corte se mete en el tema de las prohibiciones a las actividades mineras y anula la aplicación de una ordenanza del municipio de Esquel en la Provincia del Chubut por considerar arbitrario un acto administrativo que prohibía la instalación en el ejido municipal de una oficina comercial de una empresa minera. Se consideró que esa era una decisión limitativa de derechos individuales sin fundamento razonable pues no se habían acreditado cómo la oficina comercial podría contaminar o alterar el ambiente (38);

d) En “Minas San Jorge” la Corte debate la constitucionalidad de la ley 7722 de la Provincia de Mendoza que prohíbe el uso de determinadas sustancias en determinada minería. Se adhiere al dictamen de la Procuración, y se acepta la constitucionalidad de la norma local con base en la facultad de dictar normas complementarias, y porque se considera que la prohibición al no ser ni general, ni vaga, era razonable. En detalle se considera que es razonable prohibir la utilización de *determinadas* técnicas y *determinadas* sustancias (39), pero se considera inconstitucional un segmento de la ley cuando prohíbe “otras sustancias tóxicas similares”, por ser *genérica* y adolecer de una “gran indeterminación” (40).

Estas sentencias construyen la *periferia del derecho al ambiente*, avanzando sobre los límites, en una interesante pretensión por “demarcar una cancha” antes indefinida.

(35) Dicen los últimos dos párrafos del considerando 18 del voto de Lorenzetti: “La aplicación del principio precautorio, aun existiendo una incertidumbre científica respecto al riesgo, requiere un mínimo de demostración de la posible concreción del daño, circunstancia que no se verifica en autos. Es decir, debe existir un umbral de acceso al principio precautorio, ya que de lo contrario siempre se podrá argumentar que cualquier actividad podrá causar daños. El problema que ello acarrea es que se puede desnaturalizar la utilización del principio, prestándose a usos que sean negligentes u obedezcan en realidad a otras intenciones. Por otra parte, debe tenerse presente que la aplicación del principio es casuística y obliga a realizar un juicio de ponderación entre principios competitivos. Ello significa que deben identificarse los riesgos para los cuales se adoptan medidas y estas deben ser proporcionadas, debiendo considerarse los costos económicos y sociales, así como quien se beneficia y quien pierde”.

(36) CS, “Marisi, Leandro y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional - PEN - Ministerio de Transporte de la Nación y otro s/ inc. apelación”, 30/9/2021, TR LALEY AR/JUR/150620/2021.

(37) CS, “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/ contencioso administrativo”, 1/7/2021, TR LALEY AR/JUR/101807/2021.

(38) En el *holding* del decisorio la Corte dice: “En el caso, el tribunal *a quo* omitió toda explicación acerca del modo en que la instalación de una oficina comercial en el territorio de Esquel podía afectar los bienes jurídicos tutelados por la norma a la que remite la ordenanza 228/2012, y se limitó a concluir —sobre la base

de afirmaciones dogmáticas— que existe accesoriadad entre la habilitación comercial pretendida por la actora y la actividad minera que esta desarrolla en una localidad vecina”. En este sentido, para la Corte, el análisis del ejercicio del poder de policía municipal depende de este tipo de principios y pautas. La razonabilidad de las decisiones del deliberativo municipal dependerá del espacio territorial que puede regular, y de las materias que son su competencia, como salubridad, ornato, etc. No puede el municipio regular el ejercicio de la minería, o esconder en una regulación ambiental municipal un ejercicio del poder de policía local que de tan exagerado, conteniendo una prohibición absoluta, interfiera en lo que debe ser la regulación unificada a nivel provincial o nacional de la utilización de recursos naturales o de la minería respectivamente. Por este motivo, la Corte dice “Que cabe recordar que la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte a la circunstancia de que estos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas (Fallos: 247:121; 338:1444).

VIII. La catalogación y la corrección de la doctrina de la Corte

El derecho ambiental posee un componente técnico que ocupa un gran espacio en sus disposiciones. Sus leyes tratan sobre “cosas” que en apariencia resultan de fácil aprensión, pero que a poco de andar evidencian dificultades para ser encuadradas en los sistemas normativos. En los textos de biología, geografía, ingeniería se pueden encontrar definiciones de bosque, flora, animal, fauna, área natural protegida, parque nacional, residuo, humedal, glaciar, cuenca hídrica, río, playa, entre otras. Los problemas comienzan cuando a esas “cosas” se las debe delimitar con exactitud (sobre todo en el territorio) para aplicarles un régimen jurídico. En estos casos, el concepto pasa a ser normativo y detrás ingresarán no solo conceptos técnicos sino pautas de política ambiental. La conceptualización comportará una delimitación del ámbito de aplicación de las leyes. El cuadro se puede complejizar cuando a estos conceptos se los califica, como sucede con los residuos *peligrosos, radiactivos*; o los bosques *protectores, nativos, implantados*; o la fauna en *peligro de extinción, amenazada, exótica invasora*, para mencionar algunos supuestos. Un tercer nivel de complejidad lo comporta si el concepto requiere de una *delimitación territorial*, como podrían ser los supuestos que alcanzan ecosistemas, o cosas que se extienden en el territorio, como podrían ser los humedales o el ambiente periglacial, o las áreas protegidas o los parques nacionales o las aguas (los glaciares son aguas congeladas). El instrumento de *catalogación*, el que en el tercer caso puede relacionarse con el ordenamiento ambiental del territorio, es aquel por el cual se dispone de un mecanismo (en general ante la Administración pero también puede ser ante el propio Poder Legislativo) mediante el cual se complete la actividad legisferante, se liste, enumere las cosas de la realidad a las que se le aplica una estructura normativa dada y en su caso “mapee” o “delimite” territorialmente las mismas. El instrumento es clave, pues sirve para completar el ingreso en este marco normativo de esas cosas, mediante un acto

de afirmaciones dogmáticas— que existe accesoriadad entre la habilitación comercial pretendida por la actora y la actividad minera que esta desarrolla en una localidad vecina”. En este sentido, para la Corte, el análisis del ejercicio del poder de policía municipal depende de este tipo de principios y pautas. La razonabilidad de las decisiones del deliberativo municipal dependerá del espacio territorial que puede regular, y de las materias que son su competencia, como salubridad, ornato, etc. No puede el municipio regular el ejercicio de la minería, o esconder en una regulación ambiental municipal un ejercicio del poder de policía local que de tan exagerado, conteniendo una prohibición absoluta, interfiera en lo que debe ser la regulación unificada a nivel provincial o nacional de la utilización de recursos naturales o de la minería respectivamente. Por este motivo, la Corte dice “Que cabe recordar que la constitucionalidad de la reglamentación de los derechos está condicionada, por una parte a la circunstancia de que estos sean respetados en su sustancia y, por la otra, a la adecuación de las restricciones a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan infundadas o arbitrarias, sino razonables, es decir, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se procuran alcanzar con ellas (Fallos: 247:121; 338:1444).

de la autoridad que las designe como parte de dicha categoría. Ese acto lo llamaremos *catalogación*. La “cosa” en cuestión (glaciar, humedal, casa patrimonial, especie amenazada, área natural protegida) para las ciencias duras puede coincidir con los aspectos internos de la definición, tener vocación para encuadrar en dicho régimen jurídico, pero lo que define que se les aplique o no la ley en sí, es el *acto de catalogación*. Sin ese acto, el sistema legal no se aplicará. El nombre que hemos decidido deriva de que en derecho comparado e internacional existen numerosos “catálogos”, donde la figura ha sido estudiada con detenimiento (41).

La Corte no ha tenido un caso específico, pero indirectamente ha ofrecido algunos avances respecto al instituto, aunque sinuosos. El primer paso son las causas llamadas “Barrick” del 4 de junio de 2019 (42), donde se rechaza la acción de inconstitucionalidad respecto a la ley 26.639 de Glaciares iniciada por dos empresas mineras de la Provincia de San Juan. Esto sucede por falta de agravio o caso (art. 116 CN), dado que se considera que con el Inventario Nacional de Glaciares (ING en adelante) completo aún no existe aplicación específica de la ley y efectiva ejecución de las prohibiciones que ella dispone para la minería, y por lo tanto no hay controversia (ni siquiera en ciernes). Si leemos las resoluciones en términos de catalogación, ellas quieren decir que para el Alto Tribunal, la *existencia o no de glaciar*, su *delimitación territorial* y la *consiguiente prohibición* del art. 6, ley 26.639 para la minería solo se concretarán cuando la autoridad competente (local) *catalogue*. Es con ese acto y no con el ING que se decide el territorio específico que ocupa el glaciar, delimitándolo. La sentencia diferencia dos tiempos: el científico que lo representa el inventario, que identifica los glaciares con información derivada del Instituto en Glaciología, y el jurídico-político, ante la autoridad competente (local) que mediante *catalogación* dispondrá los lugares en donde se ubican los cuerpos de agua congelada, espacios donde se harán efectivas las prohibiciones que trae la mencionada ley. *Conclusión: en “Barrick” nace el instrumento de catalogación, pues el expediente se rechaza por falta de ejercicio de ese acto por las autoridades locales.*

En “Majul”, sentencia muy comentada por su vanguardista materia (humedales) el criterio en materia de catalogación fue otro. Básicamente la Corte aplica todo un sistema de normas sobre humedales, sin que

228/2012, se desvinculen de la finalidad para la cual fue concebida la ordenanza 33/2003, a la que remite”.

(39) La sentencia es muy interesante porque la Corte dice a través del dictamen del Procurador al que adhiere: “se descarta que la medida implique la restricción de los derechos de propiedad y a ejercer una industria lícita de la actora, toda vez que las disposiciones de la ley 7722 no prohíben la actividad, sino que —tal como interpreta el tribunal— lo vedado en ella es el uso de determinadas sustancias (como el cianuro, el mercurio y el ácido sulfúrico) con la finalidad de proteger el recurso hídrico”. Por otra parte, para la Corte no resulta violatorio de la igualdad legislar la prohibición de uso de tales sustancias “para la actividad minera metalífera y no para el resto de las actividades mineras” porque la doctrina del propio tribunal desde hace tiempo viene sosteniendo que el principio de igualdad se garantiza mientras se dé igual trato de igual manera “a quienes se encuentran en iguales circunstancias”, de manera que cuando estas son distintas nada impide un trato también diferente con tal que este no sea arbitrario o persecutorio (fallos 301:381; 306:195; 307:906; 311:394; 318:1403; 328:1825, voto de los doctores Carlos S. Fayt y Juan Carlos Maqueda).

(40) Dice el dictamen al que la Corte adhiere: “En sentido contrario, y sin perjuicio de lo expuesto, advierto que el art. 1 de ley 7722, al prohibir en los procesos mineros metalíferos el empleo de ‘otras sustancias tóxicas similares’, se aparta del principio de legalidad que surge de los arts. 18 y 19 de la Constitución Nacional, toda vez que en este aspecto la ley adolece de una gran indeterminación.

exista un acto de catalogación por la autoridad competente de ninguna de las normas que aplica. El inmueble en cuestión no fue *catalogado* como humedal de protección internacional por la autoridad de la Convención Ramsar y a pesar de ello se le aplica dicho cuerpo normativo y la “Ley 9718 de Entre Ríos, que declara área natural protegida los humedales del departamento de Gualeguaychú en donde se sitúa el proyecto de barrio” (el destacado pertenece al original) a pesar de que dicha norma nunca fue reglamentada (catalogación) conforme lo dispone su propio artículo 11 (43), lo que impide saber los espacios de los mencionados departamentos alcanzados por la misma. Porque descartamos el pensar que todos los territorios de esos departamentos serían humedales y áreas protegidas porque entonces se paralizaría toda actividad en un sector importante de la Provincia. El marco fáctico en este punto asemeja el caso “Majul” a las sentencias en comentario. Más aún si verificamos que la ley 9718 fue dictada en el año 2006 y a la fecha la omisión en la reglamentación se mantiene. Sin esa reglamentación (catalogación) no se puede saber a ciencia cierta si el inmueble objeto de controversia es un humedal en los términos de dicha ley. La Corte sin embargo abonó la presencia de un humedal a través del artículo 33 LGA equiparando sendos dictámenes en expedientes administrativos a pericias (los que indicaban que el proyecto se encontraba en un humedal) y además tomó en cuenta la frase contenida en el propio estudio de impacto ambiental de la demandada, que decía que el proyecto se alojaba en “una zona de humedales”. *Conclusión: en “Majul” se consideró humedal un espacio territorial sin que exista una catalogación* (ni Ramsar, ni por ley 9718 de Entre Ríos), *con zonificación y delimitación, por información ad hoc, casuística.*

En “Coihue” y “Apen Aike” se considera que la falta de plan de manejo de un área natural protegida, por el grado de indeterminación, comporta una ablación arbitraria del derecho de propiedad. Entre otras cosas, esto sucede porque el inmueble es incorporado a esa área natural protegida sin saberse cuáles son las zonas afectadas por restricciones más altas, sin conocer el régimen jurídico de esas partes del inmueble, es decir, por falta de catalogación de las zonas del área. Esta falta de catalogación, que provoca una indeterminación arbitraria conduce a una prohibición de toda actividad desde 1993 a la fecha. Ello para la Corte

La Corte ha expresado que el art. 19 de la Ley Fundamental exige que las normas incluidas dentro de la jurisdicción tengan el mayor grado de previsión y previsibilidad posible (Fallos: 341: 1017) a fin de que cumplan con el estándar de claridad que es exigible para que los sujetos puedan ajustar sus respectivas conductas”.

(41) Hemos tratado el punto en ESAIN, José Alberto, “Ley 25.675 general del ambiente, comentada concordada y anotada”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, t. II, ps. 636/642; ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, “Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble”, Thomson Aranzadi, Madrid, 2005.

(42) La sentencia del 4/06/2019 en autos CS, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (de aquí en más “causa ‘Barrick’”), concluye dos causas judiciales: la mencionada y la causa CSJ 185/2011 (47-M)/CSI ORIGINARIO “Minera Argentina Gold S.A. c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” que, por tratar de temas análogos, recibe el mismo tratamiento.

(43) Dicho artículo dispone “El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará la presente Ley dentro de los sesenta días de su promulgación, debiendo realizar la delimitación del territorio declarado en el Artículo 1º con la intervención coordinada e integrada de las áreas responsables de Catastro, y de Políticas Hídricas y Ambiental de la Provincia, en el marco de las Leyes Nacionales Nº 25.675 y Nº 25.688 y Provinciales Áreas Protegidas Nº 8.967; Agua Nº 9.172 y Decreto Reglamentario Nº 7.547/99; Línea de Ribera y Zonificación Nº 9.008”.

no es compatible con el ejercicio razonable del poder de policía. En consecuencia, en una de las sentencias (“Coihue”) se ordena indemnizar hacia el pasado y en las dos sentencias se intiman a que en 120 días se apruebe el Plan de Manejo, es decir, que se proceda a la catalogación.

En conclusión: en “Coihue” y “Apen Aike” se consolida la doctrina de “Barrick” y se resuelve que la indeterminación en que queda

el derecho de propiedad ante la falta de planificación (catalogación) comporta un nivel de ablación que debe indemnizarse hacia el pasado, y hacia el futuro deberá corregirse.

IX. Los problemas de una lectura lineal de “Coihue” y “Apen Aike”

En una lectura lineal de estos precedentes, podríamos pensar que en todas las áreas naturales protegidas que no tienen

plan de manejo: a) se aplican las restricciones que la ley marco dispone en todo su territorio; b) si durante un plazo de tiempo no hay plan de manejo, y la interdicción se mantiene, se debe derogar el área protegida. Como vemos, estaríamos ante problemas graves. Ninguna de las dos aseveraciones es correcta.

Las leyes marco disponen un régimen general pero al mismo tiempo y en la misma norma agregan la necesidad de planificar, zonificando usos y restricciones. Ambos aspectos deben hacerse de modo simultáneo o por lo menos, cerca en el tiempo. Separar ambos y pretender que todas las áreas apliquen todo el sistema *sine die*, con pretensión de intangibilidad sin planificar es un exceso. Pero también es un exceso el revés: derogar el área protegida por la falta de planificación. La voluntad del legislativo de crear el área, los estudios científicos que la justificaron son elementos fundamentales, importantes. No solo esto: el principio de progresividad (no regresión) será un obstáculo. Esta es la corrección que debe primar sobre la doctrina judicial de “Coihue” y “Apen Aike”.

X. Conclusión: el derecho ambiental en el futuro

Riachuelo [causa “Mendoza Beatriz” (44)] fue un hito, inigualable. “Coihue” será un puntal. Sin llegar a la estatura de la mencionada, es una sentencia señera, sobre todo por el contexto del “ambientalismo argentino”, excedido por *falso igualitarismo*, con pretensión de anulación de los derechos individuales (de primera y segunda generación).

Vivimos días en que se suman textos a los que les preocupa mucho más el *igualitarismo extremo* que —incluso— el *ambientalismo*. Personas o instituciones que solo se movilizan por la *relativización* de la propiedad y posteriormente su anulación sin importarles demasiado el entorno natural.

Se busca la prohibición de la minería (no la regulación del uso de determinadas sustancias, en determinados procesos mineros, con posterior zonificación). El objetivo es que no haya actividad minera, *sine die*. Se pretende que, para llegar a un lago, a una costa, en un área protegida, ocupada por propiedades privadas (campos), se pueda acceder por cualquier lugar, “que se caigan los alambrados”. Debemos recordar que para la naturaleza lo peor es la presencia del hombre (45). El ingreso a esas be-

llezas escénicas se debe dar por los lugares permitidos en los planes de manejo, con el debido cuidado, para evitar que el hombre haga lo que siempre: contamine, altere, dañe el ambiente. Con el ingreso masivo, libre, a esos lugares, flaco favor le haremos a la naturaleza. Los mejores indicadores de conservación de la biodiversidad están en aquellos lugares donde el hombre no llega. Esto no significa impedir a la población acceder a muestras representativas de esos lugares, mediante planificación precisa, priorizando la Naturaleza. Pero cuando el objetivo es relativizar la propiedad, seguro estaremos del lado de los que pretenden la caída de las tranqueras, utilizando al ambiente como excusa, para relativizar la propiedad.

Con claridad meridiana Horacio Rosatti explica en un texto específico (no en las sentencias): “El bien jurídico protegido por el artículo 41 de la Constitución Nacional no es la salud humana, sino el *equilibrio medioambiental* asumido como *presupuesto* de la calidad de vida humana. De modo que en nombre de ‘cierta’ calidad de vida humana no podría convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio medioambiental ni el menoscabo a la diversidad biológica” (los destacados nos pertenecen) (46). El equilibrio ambiental y la biodiversidad son elementos más importantes para el programa que delinea el art. 41, CN, que el colectivismo del bien jurídico o su derivado igualitarismo. Las resoluciones recuerdan este techo ideológico, al componer los confines del derecho al ambiente.

En conclusión: “Coihue” y “Apen Aike” plantan nuevos mojones. Son sentencias que recuerdan que el derecho al ambiente tampoco es absoluto, que debe coordinarse, armonizarse. Parecía una obviedad pero nos la tuvieron que recordar, porque no hay derechos ilimitados y tampoco competencias del Estado para ejercitar su poder de policía exageradamente. Los más excelsos fines no justifican tamaña ablación como en estos casos. Cuando el ejercicio ese ejercicio perfora el núcleo central de los derechos sin indemnización, deja de ser democrático, se aleja del programa de desarrollo sostenible que dispone nuestra Carta Magna a partir de 1994.

Y al fin de cuentas: *la Constitución sigue siendo el mejor programa de gobierno.*

Cita on line: TR LALEY AR/DOC/905/2022

(44) CS, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 20/6/2006, TR LALEY AR/JUR/1945/2006.

(45) En la Provincia del Neuquén por ejemplo, se presentó un proyecto de ley para garantizar el libre acceso a las riberas de los ríos y cursos de agua. Según la ley en

debate, se declara de interés público la protección ambiental y el uso responsable y racional de los recursos naturales dentro de los 35 metros de los cursos de agua (<https://www.derechoenzapatillas.com/2021/acceso-publico-a-rios-y-lagos-nuevo-proyecto-de-ley/>).

(46) ROSATTI, Horacio Daniel, “Derecho ambiental constitucional”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2004, p. 56.

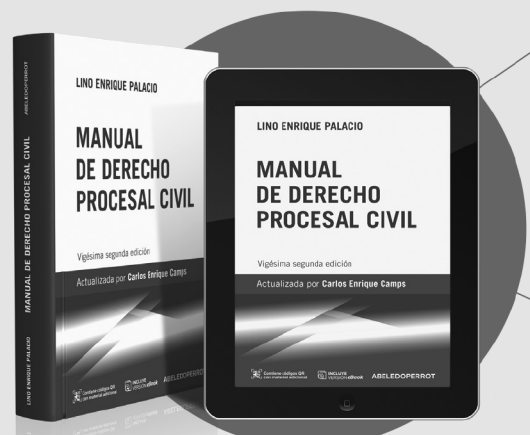
THOMSON REUTERS
LA LEY™

Información confiable
que avala sus argumentos.

MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL

Vigésima segunda edición

Autor: Lino Enrique Palacio



Esta obra
contiene
códigos QR
con material
adicional.



1 Tomo
Disponible en papel
y eBook.

En la nueva edición de este manual, se incorpora el Derecho Procesal generado mediante acordadas por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, teniendo en cuenta que aún el legislador nacional no ha procedido a avanzar en la reforma al texto del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

La labor del máximo tribunal ha sido, por tales razones, de capital importancia para el adecuado desarrollo del Derecho Procesal nacional, especialmente en los tiempos de pandemia que hemos vivido desde el inicio del año 2020.

Se destacan, además, las normas de Derecho Procesal Electrónico que permitieron continuar con la prestación del servicio de justicia durante los difíciles momentos de restricciones (a la circulación de personas y al intercambio de papeles) impuestas por los gobiernos para mitigar la emergencia sanitaria.

Adquirí la obra llamando al
0810-266-4444 o ingresando en
www.tienda.thomsonreuters.com.ar

THOMSON REUTERS®



Seguí nuestra página
de LinkedIn con contenido
específico para abogados.

ThomsonReutersLaLey
@TRLaLey
ThomsonReutersLatam
ThomsonReutersLatam

Edictos

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 1, secretaría N° 1, sito en Libertad 731 9° piso de esta ciudad, informa que el/la Sr/a. ZULAY COROMOTO DE JESÚS ALARCÓN de nacionalidad Venezuela con D.N.I. N° 95.693.496 ha iniciado los trámites tendientes a obtener la ciudadanía argentina. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.
Buenos Aires, 11 de febrero de 2022
Ana Laura Bruno, sec.
LA LEY: I. 09/03/22 V. 10/03/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 2, secretaría N° 4, sito en Libertad 731, 4° piso, CABA, informa que el Sr. PÉREZ HERMOZA MARÍA DINA, de nacionalidad peruana, con DNI N° 94.262.660, ha iniciado los trámites para la obtención de la ciudadanía argentina. Cualquier persona que

conozca un impedimento al respecto deberá hacer saber su oposición fundada en el Juzgado. Publíquese por 2 veces en un lapso de 15 días.
Buenos Aires, 17 de febrero de 2022
Constanza B. Francingues, sec. int.
LA LEY: I. 09/03/22 V. 09/03/22

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 11 a cargo del Dr. Alejandro J. Nobili, Secretaría N° 21 a mi cargo, sito en Libertad 731, 7° piso, de esta Capital, hace saber que la/el/Sr./Sra. MARÍA ALEJANDRA CONZÁLEZ GONZÁLEZ (DNI N° 96.012.911), nacido/a el 11/11/1971, en Sucre - Venezuela, ha solicitado la ciudadanía

argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días en un lapso de quince días.
Buenos Aires, 3 de diciembre de 2021
M. Victoria Tripiccio, sec.
LA LEY: I. 09/03/22 V. 09/03/22

argentina. Cualquier persona que conozca algún impedimento para la concesión del beneficio, podrá hacerlo saber a través del Ministerio Público. Publíquese por dos días en un lapso de quince días.
Buenos Aires, 3 de diciembre de 2021
M. Victoria Tripiccio, sec.
LA LEY: I. 09/03/22 V. 09/03/22

Director Editorial: Fulvio G. Santarelli
Jefa de Redacción: Yamila Cagliero

Editores:

Nicolás R. Acerbi Valderrama
Flores Candia

Elia Reátegui Hehn
Marlene Slattery

PROPIEDAD DE LA LEY S.A.E. e I.

Administración, Comercialización y Redacción:
Tucumán 1471 (C. P. 1050 AAC)
Bs. As. República Argentina
Impreso en La Ley, Rivadavia 130, Avellaneda,
Provincia de Buenos Aires.



Thomsonreuterslaley



[linkedin.com/showcase/thomson-reuters-argentina-legal/](https://www.linkedin.com/showcase/thomson-reuters-argentina-legal/)



TRLaLey



thomsonreuters.com.ar/es/soluciones-legales/blog-legal.html



Centro de atención
al cliente:

0810-266-4444