Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

NOTA N° 264 /2020
LETRA: M.P. y A.

USHUAIA, 03 de julio, 2020

AL MINISTRO
DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA NACIÓN
SR. JUAN CABANDIÉ
S/D

De mi consideración.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. por medio de la presente, y en virtud de lo conversado oportunamente con miembros de su Gabinete, en referencia al Decreto Nacional Nº929/2016 (que en copia adjunto al presente) por el cual se pretendió crear la Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo.

Al respecto, cabe señalar que al comenzar nuestra gestión provincial encomendamos a nuestro servicio jurídico el análisis de los alcances de la mencionada norma, considerando prioritario contar con elementos que expusieran la legitimidad del acto en términos legales y constitucionales, habida cuenta que se hubo involucrado a un territorio protegido en Constitución de la provincia, con categoría de Reserva Provincial.

Sin duda, el hecho de constituir un acto administrativo de esas características, ha lesionado a las instituciones involucradas, y ha promovido acciones que han generado perjuicios y dilaciones en las acciones de conservación que ya estaban encaminadas en nuestra Reserva Provincial; y sin duda alguna han dañado a la Provincia y a los fueguinos.

Conociendo el respeto que Ud. y el Sr. Presidente de la Nación le confieren a las instituciones del Estado bajo una verdadera perspectiva Federal y, en virtud de lo expuesto, solicito a Usted a que acompañe y promueva las medidas pertinentes, tendientes a lograr la revocación total del citado decreto, evitando sostener, una medida de este nivel de ilegitimidad e inconstitucionalidad.

Adjunto a la presente, fundamentos y análisis de nuestro servicio legal, que dan respaldo a esta solicitud.

Sin más que agregar, quedando a disposición y a la espera de una pronta respuesta, me despido atentamente.

CASTIGLIONE
Sonia Elizabeth

Firmado digitalmente por
CASTIGLIONE Sonia Elizabeth
Fecha: 2020.07.04 14:38:57 -03'00'

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

DECRETO NACIONAL Nº929/2016 - ANALISIS Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Como consecuencia del análisis del citado acto administrativo, de alcance general, se concluye que el mismo es inconstitucional e ilegítimo, por encontrarse viciado en sus elementos esenciales, siendo nulo de nulidad absoluta, a saber.

Primeramente, cabe advertir que el artículo 1º de dicho Decreto Nacional, es violatorio del artículo 54º, inciso 7º, último párrafo de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur; además de ello, es lesivo de la autonomía provincial y de los principios de la forma federal de gobierno reconocidos por la Constitución Nacional (artículos 1º y 41º, párr. 3º).

Nuestra Carta Magna en su artículo 1º expresa que: "*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal […]*". Por su parte, referente al derecho ambiental, su artículo 41º, párr. 3º expresa que: "*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. […]*". Así, como consecuencia del mismo texto constitucional, **las Provincias conservan todo el poder que no hayan delegado en la Nación**.

Ahora, en lo que refiere a la nulidad absoluta del citado acto administrativo, corresponde advertir que el mismo padece de un vicio grave en sus elementos competencia, causa, motivación y debido procedimiento previo (artículo 7º- Ley Nacional Nº 19.549).

1. En lo que hace al elemento competencia, cabe hacer mención que la **Ley Nacional Nº 22.351 de Parques Nacionales**, prevé en su artículo 1º que: "*A los fines de esta ley podrán declararse Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, las áreas […] que por sus extraordinarias bellezas […] deban ser protegidas y conservadas […]. En cada caso la declaración será hecha por ley.*"

Conforme lo precedentemente expuesto, se puede observar que el órgano competente para crear una Reserva Nacional, es el Congreso Nacional y no el Poder Ejecutivo de la República Argentina.

Con referencia a esto último, cabe aclarar que el "decreto" es una decisión de una autoridad sobre la materia en la que tiene competencia; es un tipo de acto administrativo emanado generalmente del Poder Ejecutivo y su rango es jerárquicamente inferior a las leyes.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

En la Argentina, nuestra Constitución Nacional ha prohibido expresamente al Poder Ejecutivo el ejercicio de facultades legislativas y ello se desprende del **artículo 99, inciso 3º** de dicho plexo normativo, el cual expresa que: "[…] *El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. […]*".

De lo expuesto supra, se desprende que el Poder Ejecutivo Nacional no puede legislar por un "Decreto", mucho menos sobre la jurisdicción de una provincia, ya que dicha atribución esta conferida por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación, concretamente en su artículo 13º, en concordancia con el artículo 75º inciso 15, el cual expresa que: "*Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso*."; "*Corresponde al Congreso: […] 15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas […]*".

2. En lo que refiere al elemento debido procedimiento previo, en la **Ley Nacional Nº 22.351**, artículo 3º se expresa que: "*La creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Nacionales, en territorio de una Provincia, sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva.* […]".

Dicho procedimiento nunca se ha efectuado, siendo el citado territorio del dominio y jurisdicción de la Provincia de Tierra del Fuego, conforme lo previsto por Ley Nacional Nº 23.775 (de provincialización de Tierra del Fuego), Ley Nacional Nº 26.552, la Constitución Nacional en sus artículos 13º y 75 inc. 15º, la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego en sus artículos 2º, 54º, inciso 7º y 105º, inciso 28º.

Por su parte, el **artículo 15º de la Ley Nacional Nº 23.775**, expresa que: "*Pasarán al dominio de la nueva provincia los bienes inmuebles situados dentro de sus límites territoriales que pertenezcan al dominio público o privado de la Nación […]*".

En esa misma línea argumental tenemos a la Ley Nacional Nº 26.552, la cual en su artículo 1º expresa que: "*[…] La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur comprende: la parte oriental de la isla Grande de Tierra del Fuego hasta el límite con la República de Chile, la isla de los Estados, la isla Año Nuevo* […]".

Por su parte, la **Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego**, en su **artículo 2º** expresa que: "*La Provincia tiene los límites territoriales y los espacios marítimos y aéreos que por derecho le corresponden, de conformidad con los límites internacionales de la República Argentina. Cualquier modificación de los límites deberá ser autorizada*

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

por ley especial aprobada por las tres cuartas partes de los miembros de la Legislatura y sometida a consulta popular.".

A su vez, el **artículo 54º, inciso 7º**, último párrafo, expresa que: "*[…] Declárase a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos, "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística*"". Como puede observarse la Reserva Provincial tiene reconocimiento constitucional.

Por su parte, dicho plexo normativo, en su **artículo 105º, inciso 28º**, expresa que: "*Son atribuciones de la Legislatura: […] 28- Autorizar la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública nacional, provincial o municipal, con el voto de los dos tercios de sus miembros.*". El citado procedimiento descripto, jamás se ha llevado a cabo en el presente caso.

3. Por último, en lo que refiere a los elementos causa (como antecedente de hecho y de derecho) y motivación, los mismos se encuentran viciados, por cuanto, como hemos visto en la exposición precedente, a través de diferentes instrumentos normativos se logra acreditar que existía con anterioridad al dictado del Decreto Nacional Nº 929/2016, una Reserva Provincial con reconocimiento constitucional.

Dicha Reserva Provincial se creó mediante el artículo 54º, inciso 7º de la Constitución Provincial. A su vez, mediante el dictado de la Ley Provincial Nº 272 en el año 1996, se creó el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas, constituido por todas las Áreas Naturales Protegidas bajo jurisdicción provincial.

También es dable mencionar que, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, por Resolución Nº 586/08, creó la **Comisión Asesora de la Reserva Provincial Isla de los Estados**. La misma está integrada por el Gobierno Provincial, la Armada Argentina, el CADIC (Centro Austral de Investigaciones Científicas), Administración de Parques Nacionales (APN) y la Prefectura Naval.

Además de ello, cabe mencionar que nuestra Constitución Nacional reserva a las Provincias el dominio originario de sus recursos naturales, al expresar en el artículo 124°, que: "[...] *Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*".

De ello se infiere que, el Gobierno Nacional tenía conocimiento de la existencia de la **Reserva Provincial Isla de los Estados**, por lo que no podía crear por "Decreto" en forma ilegítima, una Reserva Natural de jurisdicción nacional en dicho territorio, sin que ello generase un grave daño en las relaciones inter-institucionales entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

A ello hay que agregar que, las atribuciones y deberes del Gobernador de la Provincia están claramente especificadas en la Constitución Provincial, en el artículo 135º, el cual en su parte pertinente expresa: "*El Gobernador es el jefe de la administración del Estado Provincial […]*".

Por lo expuesto precedentemente, el Decreto Nacional Nº 929/2016, colisiona jurídicamente con normas de mayor jerarquía, que son las leyes nacionales precitadas y la Constitución Nacional**. El titular del Poder Ejecutivo Nacional no puede en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo y esto es lo que ha ocurrido con el dictado inconstitucional del Decreto Nº 929/2016**, por lo que se recomienda que en forma inmediata se proceda a su revocación total.

CASTIGLIONE
Sonia Elizabeth

Firmado digitalmente por CASTIGLIONE Sonia Elizabeth
Fecha: 2020.07.04 14:39:49 -03'00'

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

NOTA N° 347/2020
LETRA: M.P. y A.

USHUAIA, 26 de noviembre, 2020

AL MINISTRO
DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LA NACIÓN
SR. JUAN CABANDIÉ
S/D

De mi consideración.

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. por medio de la presente, en el marco mi nota N° 264/20 de fecha 03/07/2020 en la cual y, en virtud de lo conversado oportunamente con miembros de su Gabinete, hago referencia al Decreto Nacional Nº 929/2016 (que en copia adjunto al presente) por el cual se pretendió crear la Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo.

Al respecto, cabe señalar que al comenzar nuestra gestión provincial encomendamos a nuestro servicio jurídico el análisis de los alcances de la mencionada norma, considerando prioritario contar con elementos que expusieran la legitimidad del acto en términos legales y constitucionales, habida cuenta que se hubo involucrado a un territorio protegido en Constitución de la provincia, con categoría de Reserva Provincial.

Sin duda, el hecho de constituir un acto administrativo de esas características, ha lesionado a las instituciones involucradas, y ha promovido acciones que han generado perjuicios y dilaciones en las acciones de conservación que ya estaban encaminadas en nuestra Reserva Provincial; y sin duda alguna han dañado a la Provincia y a los fueguinos.

Así las cosas, motiva esta nueva comunicación la necesidad de poner en su conocimiento las diferentes actuaciones y pronunciamientos que en el ámbito de nuestra Provincia han sido gestionados por distintos actores.

Adjunto a la presente, fundamentos y análisis de nuestro servicio legal, que dan respaldo a esta solicitud, como así también:

- Nota N° 295/20 de la fiscalía de Estado, de fecha 19/11/20 adjuntando su Dictamen N° 23/20 sobre una presentación del Sr. De Antueno.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
* * *
MINISTERIO DE PRODUCCION Y
AMBIENTE.

- Declaración N° 009/20 de la Legislatura de la Provincia expresando el acompañamiento al Poder Ejecutivo provincial en las gestiones por la derogación del Decreto Nacional N° 929/16
- Notas en igual sentido de fecha 12/08/20 de la Asociación de Profesionales de Turismo de TDF y Asociación Manekenk de nuestra provincia.

Conociendo el respeto que Ud. y el Sr. Presidente de la Nación le confieren a las instituciones del Estado bajo una verdadera perspectiva Federal y, en virtud de lo expuesto, solicito a Usted a que acompañe y promueva las medidas pertinentes, tendientes a lograr la revocación total del citado decreto, evitando sostener, una medida de este nivel de ilegitimidad e inconstitucionalidad.

Sin más que agregar, quedando a disposición y a la espera de una pronta respuesta, me despido atentamente.

CASTIGLIONE
Sonia Elizabeth

Firmado digitalmente por CASTIGLIONE Sonia Elizabeth
Fecha: 2020.11.27 20:09:56 -03'00'

Ministro de Producción y Ambiente
Pcia. De Tierra del Fuego, AeIAS

La Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

D E C L A R A:

Artículo 1º.- Expresar su acompañamiento a las gestiones que el Poder Ejecutivo Provincial ha realizado por ante el Poder Ejecutivo Nacional para que se derogue el Decreto Nacional N° 929/16.

Artículo 2º.- Regístrese, comuníquese al Poder Ejecutivo Provincial, al Poder Ejecutivo Nacional, a la comunidad, cumplido archívese.

DADA EN SESION ORDINARIA DEL DIA 25 DE SEPTIEMBRE DE 2020.

DECLARACION N° **009** ***/20.***

Matías G. GARCIA ZARLENGA
SECRETARIO LEGISLATIVO
PODER LEGISLATIVO

Mónica Susana URQUIZA
Vicegobernadora
Presidente del Poder Legislativo

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

CARLOS G. FERNÁNDEZ
Director Información y
Documentación Parlamentaria
Poder Legislativo

ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES
EN TURISMO • TIERRA DEL FUEGO

Ushuaia, 12 de agosto de 2020.-

Sra. Ministra de Producción y Ambiente de la
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e
Islas del Atlántico Sur
Tec. Sonia Castiglione

De mi mayor consideración:

Por la presente tenemos el agrado de dirigirnos a usted y por su intermedio a las autoridades nacionales que corresponda, a fin de expresar nuestro acompañamiento a la solicitud cursada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur al Poder Ejecutivo Nacional, en relación a la derogación del Decreto Nacional N° 929/2016 por el cual se pretendió crear una Reserva Natural Silvestre en la Isla de los Estados y archipiélago de Año Nuevo.

Al respecto, coincidimos con el Poder Ejecutivo provincial que el citado Decreto Nacional es violatorio del artículo 54°, inciso 7°, último párrafo de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, mediante el cual se declaró a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, **patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística".** Además de ello, el Decreto Nacional en cuestión es lesivo de la autonomía provincial y de los principios de la forma federal de gobierno reconocidos por la Constitución Nacional.

Descontamos que el Gobierno Nacional en esta gestión atenderá tan justo reclamo que como parte del pueblo fueguino estamos acompañando.

Sin otro particular, saludamos a usted muy atentamente.

María Laura Borla
Sub Comisión As. Ambientales
APROTUR

C.C.
Secretaria de Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Dirección General de Áreas Protegidas y Biodiversidad

SECRETARIA DE INDUSTRIA
13 AGO 2020
ENTRO 11:44 hs

Contactos: 2901 613428
profesionalesenturismotdf@gmail.com @a.pro.tur @aproturtdf

Juan Manuel Otero 4685 – Barrio Mirador de los Andes
Ushuaia - Tierra del Fuego - Argentina
054-02901-435-954

Mane'Kenk
EDUCACIÓN AMBIENTAL

Nota Nº 11/2020
Ushuaia, 12 de agosto de 2020.-

Sra. Ministra de Producción y Ambiente
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Tec. Sonia Castiglione
De mi mayor consideración:

Por la presente tenemos el agrado de dirigirnos a usted y por su intermedio a las autoridades nacionales que corresponda, a fin de expresar nuestro acompañamiento a la solicitud cursada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur al Poder Ejecutivo Nacional, en relación a la derogación del Decreto Nacional N° 929/2016 por el cual se pretendió crear una Reserva Natural Silvestre en la Isla de los Estados y archipiélago de Año Nuevo.

Al respecto, coincidimos con el Poder Ejecutivo provincial que el citado Decreto Nacional es violatorio del artículo 54°, inciso 7°, último párrafo de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, mediante el cual se declaró a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, **patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística".** Además de ello, el Decreto Nacional en cuestión es lesivo de la autonomía provincial y de los principios de la forma federal de gobierno reconocidos por la Constitución Nacional.

Descontamos que el Gobierno Nacional en esta gestión atenderá tan justo reclamo que como parte del pueblo fueguino estamos acompañando.

Sin otro particular, saludamos a usted muy atentamente.

Dra Nancy Fernandez
Presidente Asociación Manekenk
Contacto: 02901-15560690

C.C.

- Secretaria de Ambiente de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
- Dirección General de Áreas Protegidas y Biodiversidad

SECRETARIA DE INDUSTRIA

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO A. E. I.A.S.
SEÑOR. GOBERNADOR
ENTRÓ 20 NOV. 2020 1370
FIRMA: ENTRÓ: 12 23

CDE. EXPTE. F.E. N° 42/2020

Nota F.E. N° 295 /2020

USHUAIA, 19 NOV 2020

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en mi carácter de Fiscal de Estado de la Provincia, con relación al expediente del corresponde caratulado: "s/SOLICITA INTERVENCION CON RESPECTO AL DECRETO NACIONAL N° 929/16", a fin de remitirle copia certificada del Dictamen F.E. N° 23/2020 y de la Resolución F.E. N° 46/2020, para su conocimiento.

Saludo a usted atentamente.

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

AL SEÑOR GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
Profesor Gustavo A. MELELLA
S / D

Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Sece. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 42/2020 caratulado: "S/SOLICITA INTERVENCIÓN CON RESPECTO AL DECRETO NACIONAL N° 929/16", originado a raíz de la presentación rubricada por el Sr. Adrián Gustavo DE ANTUENO, mediante la cual solicitó la intervención del suscripto por entender que el Decreto Nacional N° 929/16, que creó la denominada "Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo", podría implicar una afectación al patrimonio provincial.

A los fines de fundar su denuncia, el presentante sostiene, en lo medular, que el Poder Ejecutivo Nacional carecería de potestades para crear una reserva ambiental de tales características en territorio de la Provincia de Tierra del Fuego.

En primer lugar, manifiesta que el decreto N°929/16 colisionaría con las leyes nacionales N° 23.775 y N° 26.552, que ostentan superior jerarquía normativa y que expresamente identifican a las islas en cuestión como parte integrante de la geografía provincial.

Asimismo, hace hincapié en que, conforme la Ley de Parques Nacionales y su normativa reglamentaria, la figura denominada "Reserva Natural Silvestre" sólo podría ser creada por una ley nacional y contando con la previa cesión por parte de la Provincia del dominio y jurisdicción del área a afectarse.

Según apunta, estos extremos no se verificarían en el caso pues la reserva *"...se hizo por decreto y sobre un territorio*

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secs. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

que es de jurisdicción, dominio y ejercicio pleno de los poderes de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur".

En cuanto a los fundamentos invocados por el Estado Nacional al sancionar el decreto, califica como "extemporáneas" a la ley N° 8940 de 1912 (sobre adquisición de la Isla de los Estados) y al decreto N° 98.029/1936 (que reservó con fines de utilidad pública y con destino al Ministerio de Marina la totalidad de la superficie de la misma e islotes de su litoral adyacente).

Si bien reconoce que la Armada Argentina ejerce presencia permanente en el lugar al menos desde el año 1978, resta trascendencia a este hecho. Puntualmente, cuestiona que los antecedentes mencionados en el decreto puedan justificar la facultad del Gobierno Federal para crear la reserva aludida.

Además, precisa que ya existía con anterioridad al decreto N° 929/16 una reserva provincial sobre dicho espacio dado que la Constitución de Tierra del Fuego declaró, en el año 1991 a la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islotes adyacentes, como "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística" y patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos (art. 54 inc. 7 in fine, CP). Seguidamente, detalla normas y acciones locales desarrolladas a lo largo de los años a fin de garantizar la conservación de dicha área protegida.

Por último, concluye que el decreto nacional N° 929/16 sería inconstitucional, por considerar que el Estado Federal habría incurrido en una "grosera intromisión en los poderes que la Constitución deja reservados a las provincias".

Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

En definitiva, a través de su presentación el interesado solicita a este organismo de control que evalúe la situación expuesta y, de considerarlo necesario, recomiende y/o inste acciones para resguardar el patrimonio y la autonomía provincial.

Recibida la aludida denuncia, y habida cuenta de que distintos medios de comunicación (oficiales y periodísticos) informaron que las autoridades provinciales y nacionales se encontrarían en tratativas orientadas a dejar sin efecto el citado decreto, como primera medida, esta Fiscalía de Estado solicitó a la Sra. Ministra de Producción y Ambiente que remitiera toda la documentación y antecedentes vinculados al asunto y —en especial— los dictámenes u opiniones jurídicas que hubieran servido de basamento a dicha solicitud. A tales efectos, esta institución remitió la Nota F.E. N° 164/20, que fue reiterada el 16/9/20.

Como respuesta a lo peticionado, el 21/9/20, se recibió la Nota N° 313/20 Letra M.P. y A., en donde se confirmó que, efectivamente, existen conversaciones al respecto con funcionarios del Gobierno Federal y que la Provincia ha efectuado un pedido formal mediante la Nota N° 264/2020 Letra: M.P. y A., en la cual la titular de la cartera de producción y ambiente local se dirigió al Sr. Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación brindando fundamentos jurídicos por los cuales el decreto N°929/16 resultaría ilegítimo y solicitando la revocación del mismo. A la fecha, no se tiene noticia que ello haya ocurrido.

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

En este estado de cosas, habiendo descripto los antecedentes del caso y teniendo en consideración los elementos recabados, pasaré a expedirme sobre el análisis solicitado en torno a la cuestión invocada en la presentación liminar.

Como primer punto de aproximación, se advierte que, indudablemente, ambas esferas de gobierno —Provincia primero y Nación después— han emitido regulaciones de índole ambiental sobre los espacios insulares en cuestión.

Por un lado, la Constitución de Tierra del Fuego, sancionada en el año 1991, en su art. 54, inc. 7 *in fine*, estableció: *"Declárase a la ISLA DE LOS ESTADOS, ISLA DE AÑO NUEVO e islotes adyacentes, patrimonio intangible y permanente de todos los fueguinos, `Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística´".*

Posteriormente, como bien señala el denunciante, a lo largo de los años la Provincia emitió distintas reglamentaciones de la manda constitucional y adoptó diversas medidas tendientes al correcto manejo y preservación ambiental.

Entre ellas, en el año 1995 sancionó la Ley Provincial N° 272, que crea el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas. En su art. 107 esta norma contempla la "Reserva Provincial Ecológica, Histórica y Turística" (RPIE) prevista en la Constitución, exceptuándola del régimen de recategorización estipulado en el Título 3, Capítulo 1 de la ley.

Con posterioridad, el Ejecutivo Provincial dictó el Decreto Provincial Nro. 2603/98, que restringió —hasta tanto no se elaborase un plan de manejo— el desembarco y tránsito de personas con fines turísticos en la aludida reserva (art. 1°); prohibió la presencia humana que represente perturbación o alteración del

ambiente natural de la reserva y la residencia o radicación de personas (art. 2°); exceptuó de lo anterior al desarrollo de investigaciones científicas y las actividades correspondientes al destacamento de la Armada Argentina (art. 3°); estableció como Autoridad de Aplicación para la autorización de las investigaciones a la Secretaría de Desarrollo y Planeamiento Provincial (art. 4°) y mandó coordinar con la Armada la compatibilización de sus actividades con la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la reserva (art. 5°).

Años más tarde, advirtiendo la insuficiencia del aludido decreto para impedir la afluencia ocasional de turismo a la zona, se emitió el Decreto Provincial N° 584/15, derogatorio del N° 2603/98. A través de aquél, y tomando como base trabajos de investigación y reuniones llevadas a cabo con la Comisión Asesora de la RPIE —organización creada por Resolución de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia N° 586/08— se aprobaron los primeros "Criterios, Condiciones y Exigencias para el Uso Turístico Controlado de la Reserva Provincial Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e Islotes Adyacentes" (art. 1°).

El mentado instrumento instituyó también a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la Provincia como Autoridad de Aplicación para autorizar embarcaciones y sitios de desembarco (art. 2°) e incorporó los referidos "Criterios" a la Etapa preliminar del Plan de Manejo de la Reserva Provincial RPIE a cargo del equipo planificador conformado mediante Resolución S.D.S.y A. N° 152/14 (art. 3°).

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Todo esto fue llevándose a cabo por parte de la Provincia sin que el Estado Nacional se expresara al respecto ni expresara oposición alguna a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias emitidas por el Estado Provincial.

Sin embargo, sorpresivamente, un año después, a través del decreto N° 929/16 (B.O. 10/8/16), el Ejecutivo Nacional creó la "Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo" (RNSIE).

Lo hizo bajo el régimen previsto en el decreto N° 453/94, reglamentario de la Ley de Parques Nacionales N° 22.351 (art. 1°), y se limitó, escuetamente, a determinar que la reserva será administrada por una Comisión Mixta conformada por miembros de la Armada Argentina y de la Administración de Parques Nacionales, previendo que la Provincia de Tierra del Fuego sería "invitada" para participar de su integración (arts. 2° y 3°).

A las resultas del panorama normativo expuesto surge que en la actualidad existe sobre la Isla de los Estados, Isla de Año Nuevo e islas adyacentes, una situación que denota lo que se conoce como estado jurídico de incertidumbre, provocado por la irrupción del Estado Nacional creando una reserva nacional donde ya existía una provincial.

En efecto, se evidencia que ambas esferas de gobierno han superpuesto sus atribuciones, constituyendo áreas de protección ambiental en el mismo sitio geográfico, cada una con un régimen jurídico y de administración diverso: la RPIE cuenta con base constitucional, legal y reglamentaria y es administrada por una comisión provincial, con intervención de organismos locales y federales, pero autoridades de aplicación provinciales; en cambio, la

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

RNSIE fue creada por el Ejecutivo Nacional invocando facultades contenidas en el art. 99 inc. 1) de la CN y es administrada por una comisión nacional mixta a la que la Provincia es invitada a participar.

Se trata de una situación compleja, antagónica y a la vez delicada, puesto que hace a las relaciones jurídico-institucionales de nuestra Provincia con la Nación, en un emplazamiento de alto valor ambiental, cultural, histórico y estratégico. Como tal, el análisis que se haga de la misma no puede ser hecho a la ligera.

Por este andarivel comenzaré por aclarar que se encuentra fuera de discusión que la Isla de los Estados y la Isla de Año Nuevo conforman parte del territorio de la Provincia de Tierra del Fuego.

En la Argentina, las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal (art. 121 CN) y, precisamente, una de las facultades delegadas consiste en la potestad de fijar los límites geográficos de las provincias, lo que corresponde al Congreso de la Nación (art. 75 inc. 15 CN).

En lo que interesa al particular, la ley nacional N°23.775 declaró como Provincia el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego, cuyos límites estaban fijados por el decreto-ley N° 2191/57, que expresamente incluía dentro de su ámbito territorial a los espacios insulares de referencia (art. 2°).

Para mayor precisión, la ley nacional N° 26.552, sancionada en el año 2009, modificó la Ley de Provincialización e incorporó un artículo en el que se fijan detalladamente los límites

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

geográficos de esta provincia austral, entre los que nuevamente figuran de forma explícita tanto la Isla de los Estados como la Isla de Año Nuevo (cnfr. art. 1°).

De esta manera, es un hecho incontestable que las islas de mención efectivamente integran el territorio de Tierra del Fuego, pues así ha sido dispuesto por el Poder de Estado competente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional.

Ahora bien, dentro de este territorio provincial funciona el Apostadero Naval Teniente Coronel de Marina de Guerra Luis Piedrabuena, perteneciente a la Armada Argentina, además de existir construcciones designadas como "Monumento Histórico Nacional" y "Lugar Histórico Nacional".

En efecto, el Puerto de San Juan de Salvamento y el lugar donde estuvo emplazado el Faro de San Juan de Salvamento, ambos ubicados en la Isla de los Estados, han sido declarados Lugares Históricos Nacionales por Decreto Nacional N°64/99, en uso de las atribuciones conferidas por el art. 4° de la Ley Nacional N° 12.665.

A tales efectos, se desafectó como Monumento Histórico Nacional al Faro atento a que sus restos fueron trasladados a la ciudad de Ushuaia (art. 9°, 10° y 12°); en cambio, el Faro Año Nuevo –construido en el año 1901 para reemplazar al anterior y ubicado en la parte sudeste de la Isla Observatorio- fue declarado Monumento Histórico Nacional (art. 3°).

Asimismo, mediante este decreto —que incluyó otros bienes y espacios ubicados en el territorio de Tierra del Fuego— el entonces Presidente de la Nación encomendó a la

Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos convenir con la Provincia "los términos y el alcance de la cooperación a brindar por aquella a las autoridades locales, a los efectos de la mejor salvaguardia, rehabilitación, conservación y guarda de los bienes objeto del presente decreto" (art. 14).

Aclarado entonces que ambas reservas recaen sobre un mismo territorio de la Provincia de Tierra del Fuego, pero con la particularidad adicional de que en él existe un establecimiento de utilidad nacional y monumentos y lugares históricos nacionales, para arribar a una conclusión respecto a la validez de la norma aludida por el denunciante es preciso determinar el alcance de las competencias asignadas en la materia a cada una de las jurisdicciones involucradas.

Concretamente, es necesario determinar cuál de los niveles de gobierno tiene facultades para crear un área de protección, con qué alcance y si las mismas son concurrentes o excluyentes de la otra, de acuerdo a las circunstancias del caso.

Para esto es preciso indagar el régimen federal para la asignación de competencias en dos aspectos centrales: por una parte, el cuidado del medio ambiente, y por el otro, los establecimientos de utilidad nacional.

En relación a lo primero, nuestra Constitución Nacional, a través del art. 41, propone un sistema de características especiales, dominado por el principio de concurrencia o complementación, el cual adquiere numerosas facetas, siendo una de las más preeminentes que tanto la Nación, como las provincias,

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las municipalidades, pueden dictar normas de protección del ambiente.

Sin embargo, las normas provinciales no aparecen plenamente subordinadas a las normas federales como derivación del art. 31 de la CN sino que, fuera de lo que son presupuestos mínimos, a las normas provinciales se les permitirá incluso excluir a las normas nacionales en aquellos casos en los que deban considerarse como complementarios (ESAIN, J. A., "Competencias legislativas entre la Nación y las Provincias en materia ambiental", Rev. de Derecho Público, Año 2009, N° 1, p. 35).

Esta inteligencia, sentada por la CSJN a partir del precedente "*Roca, Magdalena c/Provincia de Buenos Aires*" (Fallos: 318:992), refuerza la magnitud del componente de atribuciones provinciales y demuestra que, fuera de lo que se entiende como pautas básicas o presupuestos mínimos, la competencia remanente queda a cargo de las provincias.

La Corte, además, reconoce la competencia reservada a las provincias sobre los recursos naturales existentes en su territorio conforme el art. 124 de la CN. En este caso, el Alto Tribunal sostuvo como "propio del derecho provincial" y de "competencia de los poderes locales", todo lo concerniente a la "protección ambiental".

Esto no significa que el Estado federal no deba brindar tutela a los fenómenos del medio ambiente mediante una participación activa, promoviendo buenas prácticas e instando a las provincias y los organismos federales —autoridades competentes— al uso de los instrumentos que la propia ley establece.

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Sece. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

En ese sentido, el Estado nacional tiene a su cargo el ejercicio de una planificación estratégica de gestión y programas ambientales; debe velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos; en los casos de transporte interjurisdiccional y/o recursos ecológicos compartidos, implementar políticas de contralor y aplicar sanciones a las infracciones por contaminación ambiental en todas sus formas; entre otras varias cuestiones.

Pero el ejercicio del poder de policía ambiental se rige sustancialmente por el derecho público local y es de competencia de las autoridades provinciales, de conformidad con los arts. 41, párr. 3° y 121 y ss. de la CN (CSJN, Fallos: 318:992; 323:3859; 329:2280, entre otros); de la misma manera, son las autoridades locales las facultadas para aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo aquellas, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido (CS, Fallos: 318:992).

En ese contexto, la forma en que la provincia ejerce esta competencia "debe ser respetada, salvo en los casos en que se demostrara una incompatibilidad constitucional insalvable frente a los requisitos exigidos en la norma nacional" (CSJN *in re:* "Papel Prensa SA c. Estado nacional —Buenos Aires Provincia Citada como Tercera— s/ Acción Meramente Declarativa", expte. P 1045/2007 XLIII ORI).

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

La creación de áreas ambientales protegidas no escapa a esta inteligencia.

En relación a este punto, son las provincias, en tanto titulares del dominio eminente de sus respectivos territorios (art. 124, CN), las que ejercen jurisdicción sobre éste y las que están llamadas a emitir disposiciones tendientes a preservar los ecosistemas y otros bienes del patrimonio natural y cultural.

Esta es una de las conclusiones que se derivan de un reciente precedente de la Corte Suprema, en donde se reconoce a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan (consid. 11°), y se confirma que, una provincia estaba habilitada a crear un área protegida al ser la titular del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, aún existiendo en la zona un establecimiento perteneciente al Ejército (consid. 9°, CSJN *in re*: "*Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad*", sent. del 17/12/19).

Como consecuencia de estos criterios, surge que son los estados locales los que, en principio, están llamados a crear y preservar áreas de protección ambiental dentro de su territorio, con la salvedad de aquellos parques y reservas que la Nación haya creado con anterioridad a la provincialización de sus territorios.

En efecto, el sistema nacional se constituye sólo sobre las áreas cuya superficie ya pertenecía al gobierno federal (anteriores a la provincialización de los territorios nacionales) y aquéllas que, como establece la Ley Nacional N° 22.351, obtuvo por compra, expropiación, cesión, donación o cualquier otro modo de

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

adquisición del dominio y sobre las que, además, la provincia respectiva le ha cedido la jurisdicción para imponer su autoridad (PASTORINO, L. F., Derecho Agrario Argentino. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009).

En suma: en materia ambiental, las competencias son concurrentes. La Nación tiene a su cargo la fijación de presupuestos mínimos, pero está en cabeza de las provincias la misión de hacerlos efectivos mediante instrumentos concretos de política ambiental. Entre ellos, la creación de zonas de protección.

Por una cuestión histórica, se reconoce al Estado Nacional la creación de parques nacionales y reservas previo a la sanción de la ley 22.351, pero a partir de ésta, la competencia es de las provincias como titulares de los recursos naturales existentes en sus territorios, por este motivo, el Gobierno Federal sólo puede crear un parque o una reserva nacional en caso de anuencia de los estados locales a ceder su dominio y jurisdicción.

Aclarado entonces este primer punto, la otra cuestión relativa a la organización federal que queda por dilucidar viene dada por las facultades de los distintos estamentos de gobierno sobre los establecimientos de utilidad nacional, así como también los recaudos para su creación.

Y digo que ambas cuestiones están ligadas en el sub examine no sólo por la presencia del Apostadero Naval sino porque la Corte ha considerado también a los parques y reservas nacionales en sí mismos como establecimientos de utilidad

ES COPIA
ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

nacional, y a su creación como un acto de afectación al dominio público del Estado Nacional (Fallos 338:362 y sus citas).

En general, se entiende como establecimiento de utilidad nacional a "aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal" (MANILI, Pablo Luis; en "Establecimientos de Utilidad Nacional – Artículo 75 inc. 30 de la Constitución Nacional"; Ed. Universidad; Buenos Aires; 2004; pág. 17).

Coincidentemente, se ha expresado que todas aquellas funciones o atribuciones que hayan sido delegadas al Gobierno Federal en el texto constitucional y que requieran la ocupación de una determinada porción del suelo, constituyen un establecimiento de utilidad nacional, sea que en él se construyan edificios, se instale otro tipo de dispositivo (yacimiento de hidrocarburos, puertos y aprovechamientos hidroeléctricos), o simplemente se deje el suelo tal como está (campos militares, áreas protegidas, etc.) (ÁBALOS, M. G., "Las Facultades Municipales en los establecimientos de utilidad nacional", en Revista de Derecho Público 2005 - Derecho Municipal. Segunda Parte, Rubinzal Culzoni, 2005, pág. 316).

A la hora de identificar este tipo de establecimientos, todas las clasificaciones existentes incluyen los espacios destinados a la Defensa Nacional (arsenales, cuarteles, campos de ejercicios militares, etc.), por ser ésta una atribución exclusiva del Estado Federal.

Pero, como dije más arriba, también se considera que han devenido en establecimientos de utilidad nacional aquellos

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

parques y reservas creados en los territorios nacionales antes de sus respectivas leyes de provincialización, en la medida que esas tierras, lugares y ríos pertenecían al Estado Nacional con anterioridad en el tiempo a la creación de los estados provinciales (Fallos: 327:429).

Luego, en cuanto al régimen constitucional de competencias sobre estos establecimientos es preciso distinguir entre lo atinente a su creación y lo relativo a las alternativas o conflictos que pueden surgir durante su funcionamiento.

En referencia a lo primero el Gobierno Federal es competente para declarar, como tal, a un establecimiento de utilidad pública. El Congreso mediante ley declara dicha situación, establece el fin perseguido, fija el espacio físico y dispone los medios económicos para su concreción (TAGLIANETTI, Esteban F., "Los parques nacionales como establecimientos de utilidad nacional", RDA 2018-118, 597).

En efecto, el art. 75 inc. 30 es claro al disponer que es facultad del Congreso Nacional ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional.

Sin embargo, éstos deben cumplir un fin federal relevante, objetivo que debe quedar plasmado en las leyes que los constituyen como tal de manera precisa, evitando hacer uso de terminologías imprecisas o lo suficientemente amplias para albergar situaciones no deseadas por el sistema constitucional (TAGLIANETTI, ob. cit.).

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Si bien es cierto que, en términos generales, la doctrina discute si es necesario el consentimiento de las Provincias para su instalación, este aspecto se simplifica en el caso particular de los parques y reservas nacionales, desde que el propio legislador nacional lo ha regulado en la Ley de Parques Nacionales (recordemos que la figura de Reserva Natural Silvestre invocada por el decreto 929/16, fue creada por un decreto reglamentario de dicha norma).

Allí, se ha establecido una diferenciación entre aquellos parques o reservas creadas con anterioridad a la sanción de la ley 22.351 y los nuevos que se pretendan constituir en territorio de una provincia a partir de entonces. Sobre estos, últimos prescribe claramente que *"sólo podrá disponerse previa cesión de la misma a favor del Estado Nacional, del dominio* ***y jurisdicción*** *sobre el área respectiva"* (art. 3°).

De tal modo que, tratándose de la creación de nuevas áreas de conservación previstas en el marco de la ley 22.351, no cabe dudas que se requiere el consentimiento de las provincias para que la Nación pueda llevar a cabo un acto de afectación de estas características.

Dicho esto, el art. 75 inc. 30 deja a resguardo que, de todas formas, una vez creado un establecimiento de utilidad nacional *"...las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines"*.

La regulación de este punto terminó por esclarecer la controversia interpretativa acerca de las competencias que las provincias y los municipios conservaban una vez creados

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

aquellos espacios. Nótese que la disposición constitucional alude –para estos casos- a la "legislación necesaria", por contraposición a "legislación exclusiva" de la capital.

De ello se deduce que el Congreso tiene la atribución para dictar las normas necesarias a fin de cumplir con los fines específicos que justifican la existencia de los establecimientos de utilidad nacional, mientras que las provincias y los municipios conservan todo el poder de policía y de imposición sobre dichos lugares en tanto no interfieran con aquellos objetivos específicos (PTN, Dictamen 224:162).

Esto es lo que se conoce como regla de la no obstrucción o de la no interferencia, que emana directamente de la Constitución Nacional (GELLI, M. A., "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada", T. II, CABA, LA LEY, 2018, págs. 307/9).

Desde esta perspectiva, la teoría de la no interferencia procura evitar que las actividades de estos establecimientos puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por el ejercicio del poder de policía local, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento según ha sido concebido por el constituyente (Fallos: 321:658; 332:66).

Ahora bien, para verificar que exista una auténtica "interferencia" debe analizarse la naturaleza y finalidad del establecimiento (Fallos 201:536; 240:311; 248:824; 259:418; 262:186, entre muchos otros), ello así en tanto "*el imperium y la jurisdictio de*

ES COPIA
ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

las provincias (...) no quedan excluidos en absoluto, sino sólo en la medida en que su ejercicio obstaculice directa o indirectamente el fin de esos establecimientos" (Fallos: 240:311).

En este sentido, la Corte calificó de inconstitucional la pretensión de la Provincia de Misiones de constituir una reserva provincial dentro de los límites de un parque nacional con el argumento de que el cauce del río Iguazú y sus Cataratas no integraban en una unidad inescindible el nombrado establecimiento de utilidad nacional. Para el Alto Tribunal, la postura del gobierno local vaciaba de contenido la totalidad integrativa del fin para el cual había sido creado el Parque Nacional Iguazú (CS, "Administración de Parques Nacionales c. Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sent. del 10/08/2017).

En cambio, el año pasado, el Alto Tribunal Federal tuvo oportunidad de rechazar una demanda del Estado Nacional en la que se pretendía repudiar una ley provincial que declaraba área natural protegida a una zona en la que se encuentra un establecimiento de utilidad nacional.

Al respecto, sostuvo la Corte que el ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida (Fallos: 338:1183), como es el caso de la protección del medioambiente en un área donde se encuentra una parte de un

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

establecimiento de utilidad nacional (CSJN, *"Estado Nacional c/ Mendoza"*, cit.).

En este caso, la Corte no encuentra interferencia alguna entre la creación de una reserva de parte de la Provincia de Mendoza y la finalidad de utilidad pública del establecimiento militar situado en territorio provincial. Se aprecia entonces que la regla de la no interferencia continúa siendo la misma, pero se confirma que sólo en el caso de evidente incompatibilidad entre una y otra finalidad podría el Estado Federal resistir la creación de un área protegida.

Luego está la cuestión relativa a las competencias jurisdiccionales .tratándose de monumentos y lugares históricos nacionales.

En esta materia la doctrina es escasa, aunque a mi juicio, tratándose de bienes culturales, estaríamos frente a una situación asimilable a la de los bienes ambientales, y por lo tanto también rige el principio de concurrencia.

Esta conclusión resulta coincidente con lo previsto en el art. 2° de la Ley Nacional N° 12.665, sustituido por el art. 4° de la Ley Nacional N° 27.103, en cuanto dispone que los monumentos, lugares y bienes protegidos, que sean de propiedad de la Nación, de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de los municipios, quedan sometidos a la custodia y conservación del Estado Nacional y, en su caso, en concurrencia con las autoridades locales.

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

Efectuado este análisis sobre los principios rectores en la materia, y aplicando los mismos al caso en examen se deduce lo siguiente.

La detenida lectura del Decreto Nacional N° 929/16 revela que el Estado Nacional pretende justificar la creación de la RNSIE en dos argumentos: uno, su carácter de supuesto titular del dominio, y el otro, "fundamentalmente como política nacional de protección ambiental".

Acerca de lo primero, y sin entrar concretamente a discernir cuál es el estatus dominial actual de la Isla de los Estados, del Archipiélago de Año Nuevo y de los islotes adyacentes, cabe recordar que dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos y que pueden existir el uno sin el otro.

Así lo ha dicho la Corte en innumerables precedentes, y el hecho de que el Estado Nacional detentase el primero sólo aplica al hecho de que pudiese verse hipotéticamente exento de requerir la cesión del inmueble para la creación de la reserva.

En otras palabras, aún si por vía de hipótesis el Estado Federal fuera el titular dominial de las islas en cuestión y pudiera fijar el alcance de ese presunto dominio, ello todavía no lo legitimaría para crear la reserva natural en cuestión.

Ello responde a que, como hemos visto precedentemente, la titularidad de la tierra no resulta el único requisito necesario para que la Nación pueda arrogarse la facultad de generar una zona de protección en territorio provincial, pues conforme la ley 22.351 para ello también debe peticionar que se le ceda la jurisdicción, lo que no ha ocurrido.

Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA
ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

En efecto, la creación de la RNSIE no constituye una norma que se aplique de forma común y como base de preservación ambiental en todo el territorio de la República. La escueta mención a que su dictado responde a una supuesta "política nacional de protección ambiental" no alcanza a considerarla de esta naturaleza.

Sobre el particular se ha expresado el Consejo Federal de Medio Ambiente, afirmando que debe entenderse por "presupuesto mínimo" al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre (Resolución COFEMA N° 92/04. Ushuaia 17/9/2004).

Evidentemente, el decreto 929/16 carece de vocación de aplicarse a todo el territorio nacional, y su escueto articulado no podría servir de "piso inderogable" a nada en concreto. En otras palabras, no se trata de una norma –mucho menos una ley- de presupuestos mínimos ambientales, por lo que el Estado Nacional no podría invocar una competencia de este tipo para justificar su legitimidad.

Mucho menos podría invocar esta finalidad sin tener en cuenta que la Provincia no sólo tiene contemplada la creación de la RPIE en su Constitución, sino que la ha concretado, incorporado a sus Sistema de Áreas Protegidas, e implementado de manera efectiva, emitiendo normas, creando instituciones y

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Sece. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

llevando a cabo diversas acciones de administración y conservación durante décadas. Cosa que la Nación no ha hecho a título propio, aunque sí de modo colaborativo, como podría seguir haciendo sin necesidad de acudir a la creación de una reserva donde ya existe otra.

En segundo lugar, también se ha visto que el Ejecutivo Nacional carece de atribuciones para crear una reserva nacional en territorio provincial, aún "como política nacional de protección ambiental" e incluso si por vía de hipótesis detentara el dominio del lugar.

En efecto, el acto en cuestión invoca entre sus considerandos a la Ley N° 22.351 y sus modificatorias. Ésta crea un Sistema de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, entre los que se incluyen treinta y tres parques, reservas y monumentos, pero no contiene ninguna referencia a la Isla de Los Estados, la Isla de Año Nuevo o a sus islotes adyacentes.

Luego, el decreto en crisis también invoca entre sus antecedentes al Decreto Nacional N° 453/94, reglamentario de la Ley 22.351, que crea una nueva categoría denominada "Reserva Natural Silvestre", pero lo hace respecto de determinados parques y monumentos naturales preexistentes -entre los que no figura ninguna alusión a la Isla de Los Estados, la Isla de Año Nuevo o a sus islotes adyacentes-.

De modo que la zona en disputa no constituye ninguna de las áreas protegidas preexistentes a la sanción de la Ley N° 22.351. Así las cosas, resulta de aplicación su art. 1°, el cual –como se dijo más arriba- indica que la creación de nuevos parques,

Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA
ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

monumentos o reservas nacionales, deberá llevarse a cabo por ley del Congreso de la Nación.

Empero, ninguna ley nacional ha creado un área de estas características en el lugar. Por el contrario, el decreto en crisis hace nacer la RNSIE de las "atribuciones conferidas por el art. 99 inc. 1, de la Constitución Nacional".

Esto es, lo hace el Sr. Presidente en ejercicio de funciones propias en su calidad de Jefe Supremo de la Nación, invocando el ámbito de su zona de reserva y supuestas atribuciones propias que, según se ha visto, no son tales, lo cual no resulta aceptable en virtud de que por dicho conducto se desnaturalizaría el principio de legalidad existente en la materia, y en la que, además no resulta razonable la existencia de una "zona de reserva" del Ejecutivo Nacional con virtualidad para alterar nada menos que la finalidad de utilidad pública del establecimiento.

En relación a lo expresado en último término —y esto es fundamental para hacer valer el principio de no interferencia del art. 75 inc. 30 antes explicado en relación a los establecimientos de utilidad nacional— hay que decir que tampoco existen atisbos de que la disposición en crisis tenga relación con fines de defensa vinculados al establecimiento de utilidad nacional perteneciente a la Armada Argentina en la Isla de los Estados.

Efectivamente, si bien la presencia del Apostadero Naval Teniente Coronel de Marina de Guerra Luis Piedrabuena es invocada entre los antecedentes incorporados a los considerandos del decreto 929/16, éste no expresa, en rigor, ninguna finalidad de

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

utilidad pública en materia militar o de seguridad para justificar la creación de la RNSIE.

Asimismo, en ningún momento se alega que las normas y acciones llevadas a cabo a través de los años por la Provincia de Tierra del Fuego en materia ambiental hayan generado interferencia de alguna índole con la finalidad del establecimiento de buques de guerra ubicado en la Isla de los Estados.

Antes bien, el propio decreto 929/16, en sus considerandos 7°, 8° y 9°, alude positivamente a las normas y acciones de resguardo ambiental desplegadas por la Provincia sobre el archipiélago.

En el contexto antedicho, ante la presencia de dos finalidades distintas (la defensa nacional y el medio ambiente), las cuales no son siquiera contrapuestas, la orfandad argumental del Ejecutivo Nacional conduce a que deba descartarse cualquier interferencia respecto de los fines de utilidad nacional que incumben al establecimiento ubicado en la Isla de los Estados, destinado al auxilio de la marina nacional en dichas regiones remotas.

En otras palabras, no existen tampoco elementos que autoricen la creación de la "reserva natural silvestre" como derivación lógica y razonable del específico fin de utilidad nacional reservado al Apostadero Naval.

Cabe analizar seguidamente si la mención relativa al FARO AÑO NUEVO pueda legitimar una competencia del Ejecutivo Nacional de las características de la intentada.

A mi criterio, la respuesta negativa se impone, desde que los alcances de la competencia de la autoridad de

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

aplicación nacional sobre el ámbito geográfico de las instalaciones del FARO AÑO NUEVO, el PUERTO DE SAN JUAN DE SALVAMENTO, o del lugar donde estuvo emplazado el FARO SAN JUAN DE SALVAMENTO se limitan, primero, a este espacio y, segundo, a los fines para los que fueron creados, vinculados a la adecuada preservación de estos importantes sitios culturales, que no parece tener que ver con la categoría de Reserva Natural Silvestre creada por el decreto 453/94.

Por último, permítaseme insistir con que el reconocimiento del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, producido finalmente por la incorporación del art. 124 a la CN, conduce siempre a idéntica solución, ello con total independencia de la letra y alcance que pueda asignársele a la ley 22.351, el decreto 453/94 y otras leyes o normas reglamentarias.

Al decir de calificada doctrina, la noción de "territorio" es un concepto autónomo de los de "dominio" y "jurisdicción", que refiere a un espacio delimitado o delimitable. Es, en rigor, un presupuesto del Estado y aunque se trata de un factor geográfico, su delimitación es estrictamente jurídica (ROSATTI, H., "Tratado de Derecho Constitucional", T. II, 2011, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, pág. 51).

Este tipo de vinculación de los Estados con los recursos obrantes dentro de sus límites al que alude el art. 124 de la CN es distinto al derecho real de dominio y se ejerce aún sobre los terrenos en los que se instalaran establecimientos de utilidad nacional, en la medida en que no se alteren los fines federales

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Sess. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

específicos de tales establecimientos (GARCIA PULLES, F. R. Potestades Federales y Provinciales en materia de recursos naturales, LA LEY 2015-F, 884).

Ello así en la medida que la utilidad nacional asignada a una actividad no autoriza sin más a concluir que la Nación atraiga hacia sí toda potestad de manera exclusiva o excluyente (CSJN, *"Lago Espejo"*, Fallos: 335:323).

Desde este punto de vista, el hecho de que se requiera el consentimiento de la Provincia para la creación de la RNSIE resulta expresión del más sano federalismo de concertación ambiental y no puede ser dejado de lado de manera unilateral por el Ejecutivo Nacional con la vacua invocación de una "política nacional de protección ambiental", sin desprecio de la propia letra de la Constitución Nacional y de la labor que viene llevando adelante la Provincia en el lugar, siempre junto a la Nación, a través de tantos años en todos los niveles.

En suma, de acuerdo a lo analizado hasta aquí no encuentro que las razones invocadas por el Ejecutivo Nacional en el decreto 929/16 alcancen a justificar la creación de una Reserva Natural Silvestre de las contempladas en el decreto 453/94, sobre el mismo territorio en el que la Provincia desde hace más de 30 años había creado un área protegida y llevado a cabo acciones de índole jurídica, científica e institucional conjuntamente con otras organizaciones nacionales como la Armada Nacional y el CADIC.

Llegados a este punto, es preciso determinar el curso de acción a seguir.

Con este norte debo recordar, siguiendo al más Alto Tribunal de la Nación, que, siendo el federalismo un sistema

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

cultural de convivencia, cuyas partes integrantes no actúan aisladamente sino que interactúan en orden a una finalidad que explica su existencia y funcionamiento, el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas debe ser ponderado como una interacción articulada.

En ese sentido, es conocida su inclinación a sostener que, aunque el sistema federal de asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial no implica subordinación de los estados locales al gobierno central, sí demanda una relación armoniosa entre sus partes e importa coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general; tarea en la que ambos han de colaborar para la consecución eficaz de aquel fin y en la que no deben verse enfrentamientos de poderes, sino unión de ellos en vista a metas comunes (Fallos: 330:4564, considerando 11 in fine y Fallos: 304: 1186; 305:1847; 322:2862; 327:5012, entre otros).

Es que la funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, puede ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; implica asumir una conducta federal leal, que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

'in totum' (BIDART CAMPOS, Germán, "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Ed. Ediar, 2007, Tomo I A, pág. 695).

Es por ello que, habiendo iniciado el Gobierno Provincial conversaciones con autoridades nacionales tendientes a la derogación del decreto en cuestión, entiendo conveniente solicitar al Sr. Gobernador que se prosiga dicha instancia administrativa hasta sus últimas consecuencias, llevándose el asunto hasta el despacho del propio titular del Ejecutivo Nacional, para que, demostrando los elementos fácticos y jurídicos que hacen a la clara postura sostenida por la Provincia en la materia —entre ellos, el presente dictamen y todo otro aporte que, al respecto, pudieran efectuar los órganos técnicos provinciales—, por vía amistosa y acudiendo a la buena fe de las partes, se disipe el estado de incertidumbre que esta duplicidad regulatoria cierne sobre el asunto.

Independientemente de ello, la Administración provincial deberá realizar un estudio pormenorizado que profundice el estado de la cuestión dominial sobre dichos territorios.

Por lo expuesto y porque, como es sabido, la declaración de inconstitucionalidad constituye la ultima ratio del orden jurídico, en cuanto a lo planteado por el denunciante respecto de la promoción de acciones judiciales en contra del decreto nacional N° 929/16, comunicada a este organismo la frustración de los medios administrativos existentes para la resolución del conflicto o ante un eventual despliegue de actividad administrativa adicional de parte de la Nación sobre las potestades provinciales, el Sr. Gobernador deberá suscribir las instrucciones

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Sec6. Reg. Despacho y Contable
FISCALIA DE ESTADO

necesarias para encomendar al suscripto a llevar al Estado Nacional ante los tribunales de justicia.

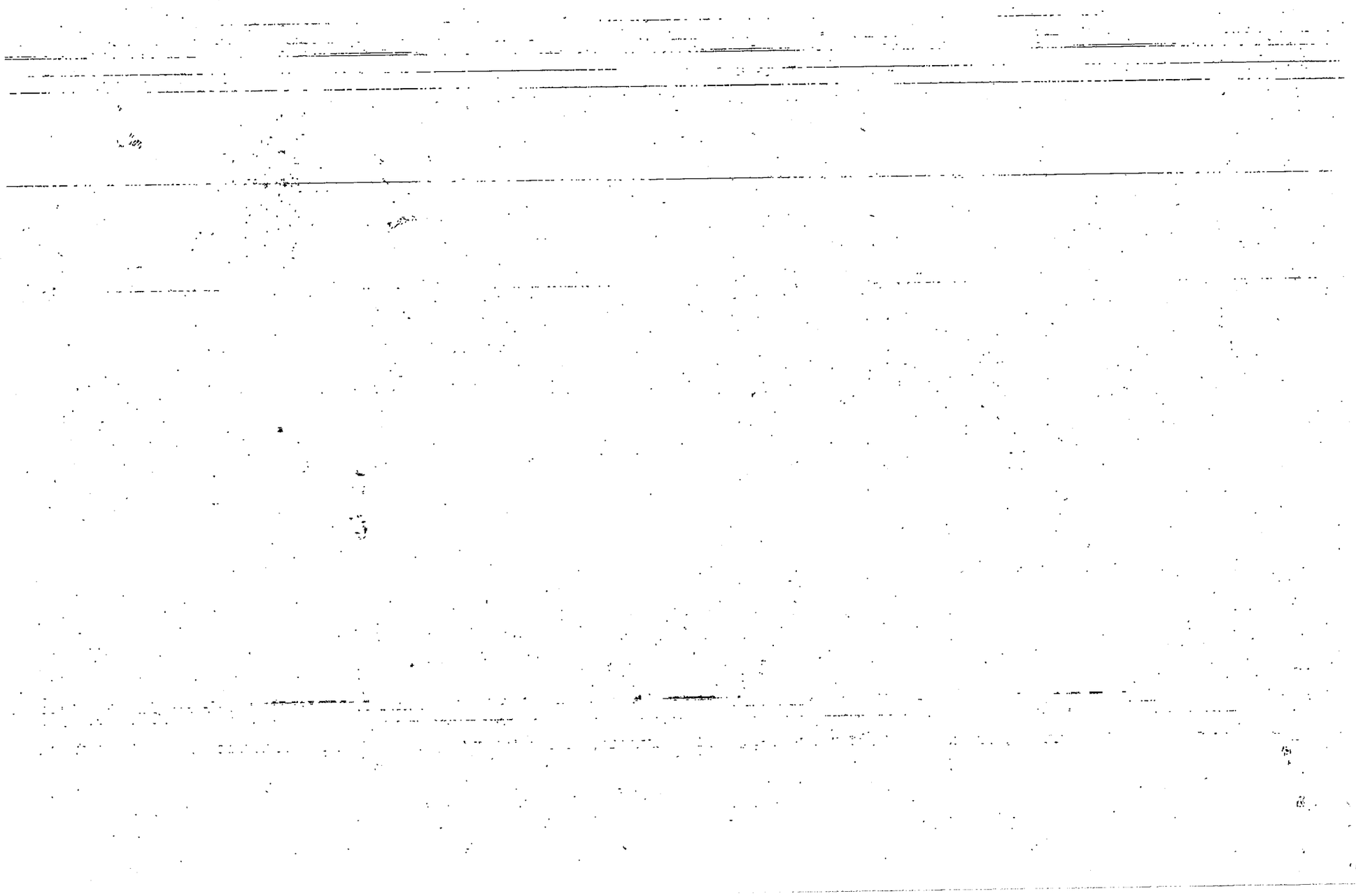
Previo a ello, deberá remitirse a este organismo la totalidad de los antecedentes de hecho y de derecho del caso, incluyendo aquellos indicados por el denunciante, como así también identificar los daños concretos y recabar los pertinentes informes jurídicos de la Asesoría Letrada de Gobierno, los que deberán expedirse en forma concreta acerca de los presupuestos de la acción a emprender.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por finalizada la intervención de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal efecto el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador de la Provincia, del Sr. Secretario General, Legal y Técnico y de la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, de la Legislatura Provincial, y del presentante.

DICTAMEN FISCALÍA DE ESTADO N° 23/20.-

Ushuaia, 18 NOV 2020

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur



Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

FISCALÍA DE ESTADO

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 42/20, caratulado: "S/SOLICITA INTERVENCION CON RELACIÓN AL DECRETO NACIONAL N° 929/16"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha iniciado a partir de una presentación rubricada por el Sr. Adrián Gustavo DE ANTUENO mediante la cual solicitó la intervención del suscripto por entender que el Decreto Nacional N° 929/16, que creó la denominada "Reserva Natural Silvestre Isla de los Estados y Archipiélago de Año Nuevo", podría implicar una afectación al patrimonio provincial.

Que en relación al asunto se emitió el Dictamen F.E. N° 23/20 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello

EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
RESUELVE:

ES COPIA

ERIC LEONARDO PEREZ
OFICIAL PRINCIPAL
Secc. Reg. Despacho y Contable
FISCALÍA DE ESTADO

ARTÍCULO 1°.- Dar por concluidas las presentes actuaciones, conforme a las consideraciones, análisis y conclusiones vertidos en el Dictamen F.E. N° 23 /20 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos en el presente.

ARTÍCULO 2°.- Mediante entrega de copia certificada de este acto y del Dictamen F.E. N° 23 /20, notifíquese al Sr. Gobernador de la Provincia, al Sr. Secretario General Legal y Técnico, a la Sra. Ministro de Producción y Ambiente, a la Legislatura Provincial, al presentante, y al Boletín Oficial de la Provincia para su publicación.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 46 /20

Ushuaia, 18 NOV 2020

VIRGILIO J. MARTÍNEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur